



Économie publique/Public economics

20 | 2007/1
Varia

Analyse économique de la rénovation urbaine

Véronique Flambard



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/5842>
ISSN : 1778-7440

Éditeur

IDEP - Institut d'économie publique

Édition imprimée

Date de publication : 1 février 2008
ISBN : 45-31-94-N
ISSN : 1373-8496

Référence électronique

Véronique Flambard, « Analyse économique de la rénovation urbaine », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 20 | 2007/1, mis en ligne le 12 mars 2008, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/5842>

économie publique public economics

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

n° 20 – 2007/1



~~économie~~publique sur internet : www.economiepublique.fr

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en France.

La revue ~~économie~~publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496

Dépôt légal février 2008 – n° imprimeur 453194N

L'évolution des mobilités résidentielles

Changes over Time in Residential Mobility

Analyse économique de la rénovation urbaine

Véronique Flambard *

Résumé

Cette revue de la littérature est consacrée à la rénovation urbaine. Elle aborde successivement la question de l'évaluation de projets, de l'intervention du gouvernement et des effets des politiques menées. Elle montre aussi comment il est possible d'évaluer les impacts d'opérations de rénovation urbaine sur le marché immobilier et sur le peuplement. Enfin, elle replace la rénovation urbaine en perspective par rapport aux autres politiques publiques qui visent à requalifier un quartier et/ou redistribuer la richesse vers les plus défavorisés socialement. Tout au long de l'analyse, elle pointe les apports possibles de l'analyse économique à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de rénovation urbaine.

Summary

This article is a survey of applied and theoretical work on urban renewal. The rationale of public intervention, project evaluations and the effects of urban renewal policies are successively studied. Moreover, to provide deeper insight into urban renewal achievements, we review their impacts on housing prices and on neighborhood dynamics. Finally, we put urban renewal policies into perspective by comparing

*. Chaire de recherche en habitat, CRESGE, Université Catholique de Lille, CNRS (LEM UMR 8179). Adresser toute correspondance à Véronique Flambard, CRESGE, 41 rue du Port, 59046 Lille Cedex, Courriel : vflambard@cresge.fr. Je remercie vivement les partenaires de la Chaire (le Groupe CMH, la Caisse d'Épargne de Flandre, la Caisse des Dépôts et Consignations et le Groupe Habitat 62/59) pour leur soutien durant la réalisation de ce travail. Je remercie également sincèrement les arbitres pour leurs remarques et suggestions.

them to other public policies designed to redevelop an area or to reduce poverty or inequality. The article systematically highlight how economic analysis can contribute to enlighten urban renewal decision, design and evaluation.

Mots clés : Rénovation urbaine, externalités, incitations fiscales et prix hédoniques.

Keywords: Urban Renewal, Externalities, Tax Incentives and Hedonic Prices.

J.E.L. : R2, H5, D6

1. Introduction

La France doit faire face pendant « les trente glorieuses » (1945-1975) à une croissance démographique importante et à une pression urbaine forte. En raison de ces besoins importants en logements, de l'existence de friches dans les banlieues industrielles et du vieillissement des quartiers d'habitat social, on passe peu à peu d'un urbanisme d'extension à un urbanisme de conversion. À partir de 1958, cette reconstruction de la ville sur elle-même s'organise à grande échelle. Les recherches sur ce thème se développent en parallèle.

La rénovation urbaine, prise au sens large de recyclage, réhabilitation, démolition et reconstruction (plutôt qu'au sens strict d'intervention massive en zone urbaine sensible) prend différentes formes dans le temps et dans l'espace. Nous l'utiliserons comme mot générique dans ce texte. Différentes politiques de la ville l'encadrent. Les objectifs de ces politiques sont multiples : répondre à la crise du logement, réinsérer les quartiers socialement marginalisés dans la ville, re-densifier ou au contraire dé-densifier, désenclaver un quartier, favoriser la mixité sociale et fonctionnelle, réduire les dépenses publiques dans ces quartiers¹ et limiter l'étalement urbain notamment. Les politiques de la ville diffèrent par leur échelle d'intervention, leur champ d'intervention (habitat, aménagement urbain, social, économie, sécurité, etc.) et leur financement.

En France, on peut constater que les opérateurs privés n'ont pas fait le choix de se porter vers les quartiers en difficulté. Cela peut s'expliquer par plusieurs

1. Il est aussi possible que les recettes publiques augmentent (à travers les impôts locaux directs, s'il y a revalorisation foncière et création d'emplois).

raisons : la crainte de gains insuffisants, le manque d'informations sur la rentabilité de ces projets ou encore le refus d'assumer tous les risques d'un développement dans ces quartiers. Ils ont en revanche maintenu une pression considérable sur les secteurs rentables que sont les centres-villes des grandes agglomérations et le périurbain. La sphère publique, disposant de moyens limités, a du mal à s'opposer à cette pression et continue à se concentrer sur les quartiers en difficulté. Les interventions financées aujourd'hui par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) sont massives et visent essentiellement la refonte de quartiers considérés comme socialement marginalisés. Début 2007, l'ANRU avait validé pour plus de 26 milliards d'euros de travaux programmés sur une période de cinq ans. Ces travaux concernent environ 161 quartiers prioritaires et 228 autres. L'ampleur des opérations de rénovation urbaine est donc considérable et le rôle de la puissance publique est très important.

Dans cet article, nous voyons comment l'analyse économique s'empare des enjeux liés à la rénovation urbaine et comment elle s'attache à fournir des critères de décision sur les démarches à adopter dans les opérations de rénovation urbaine ou plus largement sur les interventions publiques pour revitaliser un quartier. Dans un premier temps, nous examinons comment le bien-fondé des opérations de rénovation urbaine est évalué et comment le choix de la nature de l'opération et le rôle du gouvernement sont abordés. Dans un deuxième temps, nous offrons un panorama des études empiriques sur les impacts d'opérations de rénovation urbaine sur les valeurs immobilières et sur le peuplement. Enfin, en considérant la rénovation urbaine comme un outil au service d'un objectif plus large de requalification d'un quartier et de redistribution envers les plus défavorisés socialement, nous nous posons la question des stratégies possibles.

2. Rénovation urbaine : intervention publique ou laisser-faire

Pour aborder la question du bien-fondé d'une intervention publique, nous commençons par analyser si l'état de dégradation d'un quartier est susceptible de se résorber sans intervention publique. Nous envisageons ensuite différentes raisons pour lesquelles il peut être légitime pour l'État d'intervenir ou de ne pas intervenir. Avant de proposer des méthodes empiriques d'évaluation du bien-fondé d'une intervention, nous analysons les effets, les coûts et les bénéfices d'une opération de rénovation urbaine.

2.1. Sous-investissement résidentiel

Nous commençons par examiner comment les décisions de maintenance des propriétaires sont influencées par l'état du quartier de résidence. Shear (1983) met en évidence, pour les propriétaires occupants de maisons individuelles qui n'envisagent pas de déménager, que « *l'investissement pour l'amélioration du logement augmente avec la valeur marginale des services rendus par le logement (puisque'un euro d'investissement procure une plus grande utilité) et avec le produit marginal du capital (puisque'un euro d'investissement est plus rentable)* ». Le logement est, en effet, à la fois un bien de consommation et un bien de placement. Une dégradation du quartier a donc deux effets de sens contraire. D'une part, en réduisant la quantité de services rendus par le logement elle augmente la valeur marginale des services du logement² et incite à augmenter l'investissement résidentiel. D'autre part, elle diminue le produit marginal du capital et donc incite à réduire l'investissement résidentiel. La direction de l'effet sur l'investissement résidentiel (effet produit marginal plus effet valeur marginale) est déterminée par l'effet dominant. À partir d'un modèle logit multinomial, Shear conclut que les « *propriétaires dans les quartiers en perte de vitesse sont moins susceptibles de réhabiliter (l'effet produit marginal est donc dominant)* ». Si sa conclusion empirique est juste, un état de sous-investissement est susceptible de s'auto-entretenir. Chaque propriétaire, en ignorant les externalités négatives exercées par son propre logement (essentiellement la perte de valeur immobilière des logements avoisinants), conduit involontairement au maintien du sous-développement du quartier. Les résultats classiques sur les *externalités* valent. En l'absence de coûts de transaction, les propriétaires peuvent gérer le patrimoine de manière optimale en internalisant les externalités (par exemple, en confiant la gestion du patrimoine commun à un tiers). En revanche, *en présence de coûts de transaction*, les propriétaires n'arrivent pas à se mettre d'accord pour tous remettre leur logement en état, simultanément.

2.2. Quel rôle pour la puissance publique ?

Dans ce cas, l'intervention de l'État pour initier des réhabilitations ou des démolitions et reconstructions est justifiée dans le sens où elle permet d'améliorer l'allocation des ressources. Il reste à discuter si le gouvernement doit intervenir de manière temporaire ou permanente et, le cas échéant, quel doit être son mode d'intervention. Pour cela, nous reprenons le modèle de Schall (1976). Supposons qu'initialement les logements d'un quartier soient délabrés et que cela représente une situation d'équilibre³. Si c'est le seul équilibre concurrentiel stable, alors le

2. Ce résultat vient de l'hypothèse d'utilité marginale décroissante du logement.

3. Schall (1976) propose un modèle où chaque propriétaire est supposé choisir le niveau de qualité de son logement qui maximise son profit (défini comme la différence entre la valeur présente de ses

gouvernement doit en permanence inciter ou contraindre les propriétaires à bien entretenir leur logement. À l'inverse, s'il existe plusieurs équilibres concurrentiels, des incitations ou contraintes gouvernementales temporaires peuvent permettre au quartier de sortir de son état de délabrement de manière permanente (une fois le quartier revalorisé, chaque propriétaire entretient son logement car le produit marginal de son investissement est suffisant pour l'y inciter). Enfin, si le gouvernement a d'autres objectifs que l'équilibre concurrentiel pur (des objectifs d'équité ou de développement durable, par exemple) alors son intervention auprès des propriétaires doit être permanente. Lorsque plusieurs objectifs sont visés, le recours à plusieurs outils peut être nécessaire.

Le gouvernement a plusieurs options à sa disposition pour l'intervention sur le bâti. Pour simplifier, il peut choisir de ne pas intervenir sur le bâti, de subventionner des réhabilitations ou de subventionner des démolitions et des reconstructions (la section 4 détaillera davantage les moyens d'actions). Schall préconise de *choisir le mode d'intervention avec le bénéfice net le plus élevé*. Nous verrons plus loin si ces interventions sont compatibles ou non avec d'autres objectifs comme la redistribution ou la mixité.

Schaaf (1964), en raisonnant en économiste, voit au moins quatre autres raisons, en plus de l'internalisation des externalités, pour lesquelles la puissance publique peut être amenée à intervenir.

Premièrement, une opération de rénovation urbaine peut n'être rentable pour des promoteurs privés que si elle est *menée à grande échelle*. Cela peut nuire à sa réalisation par des promoteurs privés. Dans ce cas, l'État peut utiliser son droit de préemption pour exproprier et pour mettre à la disposition des acteurs privés une grande superficie de terrain, ces derniers prendront ensuite en charge tout le reste de l'opération.

Deuxièmement, le gouvernement peut être amené à subventionner une opération de démolition et reconstruction ou de réhabilitation en raison de *réglementations sur les logements*. Supposons que les bâtiments existants soient jugés socialement indignes. La prise en charge des démolitions des logements insalubres peut être justifiée (puisque c'est sur un critère social que le bâtiment est jugé non conforme) ainsi qu'une partie des frais de reconstruction (si les anciens occupants ne peuvent en assumer la totalité et ne peuvent payer qu'un logement jugé indigne par la société). Il faut cependant vérifier au préalable que des réhabilitations ne seraient pas moins coûteuses que des démolitions et reconstructions. De plus, en partant du principe économique que les ressources doivent être allouées à leur

revenus et la valeur présente de son investissement). Si, initialement, les logements du quartier sont en bon état et si c'est une situation d'équilibre, alors cette situation perdure (en l'absence de choc) et la question du renouvellement urbain ne se pose pas. Nous nous intéressons donc uniquement au cas où la situation initiale d'équilibre est celle d'un quartier dégradé.

meilleur usage, il convient aussi de vérifier que les anciens occupants sont bien ceux qui accordent le plus de valeur à ce lieu.

Troisièmement, l'intervention peut être justifiée pour *éliminer des externalités négatives* comme nous l'avons déjà mentionné. Ces externalités peuvent se traduire par une perte de valeur foncière et immobilière des bâtiments à proximité d'un quartier dégradé. L'existence de quartiers dégradés peut aussi favoriser une augmentation des *coûts sociaux* liés aux actes de délinquance, criminalité, maladies, problèmes psychologiques, etc.

Enfin, d'autres bénéfices peuvent être avancés pour justifier l'intervention de l'État. Le gouvernement peut vouloir intervenir pour redistribuer les ressources plus également entre le centre-ville et les banlieues ou entre classes de revenu. Il peut aussi chercher à atteindre d'autres objectifs comme la *mixité sociale*. Enfin, il peut vouloir *limiter l'étalement urbain*, dans une perspective de développement durable.

2.3. Mécanismes économiques déclenchés par une opération de rénovation urbaine

Nous avons vu que Schall préconise de *choisir le mode d'intervention avec le bénéfice net le plus élevé*. Cela suppose de définir le bénéfice net d'un projet, et, donc, de réfléchir aux effets d'une opération de rénovation urbaine. C'est l'objet de cette sous-section.

Sous l'hypothèse de plein emploi des facteurs⁴, le résultat essentiel est que des investissements résidentiels supplémentaires dans une zone ne peuvent se faire qu'au détriment d'une autre zone et que le revenu réel n'augmente pas.

Examinons les *impacts sur la population et sur les dépenses publiques*. Les opérations de rénovation urbaine peuvent entraîner des flux de population. Les plus pauvres peuvent être forcés de quitter les logements rénovés (ou reconstruits dans le cadre d'opérations de démolitions et reconstructions) si les loyers augmentent. Ils cherchent alors à s'installer dans les quartiers devenus relativement moins chers de la communauté d'agglomération (ou d'une autre entité administrative pertinente).

La rénovation urbaine est souvent accusée de diminuer le stock de logements à prix modérés en démolissant des logements à bas coûts et en les remplaçant par des logements plus chers. Schaaf (1964) montre que le raisonnement est en fait plus complexe. Les occupants des nouveaux logements libèrent potentiellement d'autres logements à prix modérés ou des ressources pouvant servir à les reconstruire.

4. Une telle hypothèse a le mérite de simplifier l'analyse. Les conséquences des investissements résidentiels sont mises en évidence en faisant abstraction de l'effet multiplicateur qui joue à court terme, en période de sous-emploi. On sous-estime potentiellement les bénéfices de court terme de l'opération avec cette hypothèse si, en réalité, il existe du chômage conjoncturel.

Toutefois, en raison de pressions sur le marché de la construction (suite à la hausse de la demande) ainsi qu'en raison des difficultés de relogement, les populations déplacées subissent vraisemblablement une diminution de leur consommation réelle de logement. Elles doivent payer plus cher pour retrouver un logement similaire.

Si les populations se déplacent essentiellement au sein de la communauté d'agglomération, alors les caractéristiques sociodémographiques demeurent inchangées. Tout changement qui peut s'opérer dans un quartier est compensé par un changement de direction opposée dans un autre quartier. Il en est de même pour les dépenses publiques (qui dépendent vraisemblablement des revenus et/ou de la population - tous deux inchangés au niveau de l'agglomération). Toutefois, si les dépenses publiques dépendent aussi de l'état du bâti (à travers les risques d'incendie ou la santé des populations) alors elles peuvent diminuer à la suite d'opérations de rénovation urbaine (voir Weicher, 1972).

Discutons maintenant les *impacts sur le parc de logement*. Lorsqu'il y a démolition et reconstruction, l'âge moyen des bâtiments diminue, non seulement pour le quartier mais aussi pour toute l'agglomération (du fait de la baisse de l'âge moyen dans un quartier). Pour les autres caractéristiques des logements, les effets sont moins évidents. Si des logements "indignes" sont remplacés par des logements aux normes dans un quartier donné, alors la qualité des logements augmente à l'échelle de ce dernier et, dans une moindre mesure, à celle de l'agglomération. En effet, la requalification d'un quartier est en partie compensée par une déqualification des autres quartiers, dès qu'il y a déplacement de population. Les populations défavorisées, chassées par la hausse des prix, augmentent leur demande pour des logements peu chers, les prix augmentent pour ce segment du parc. Les propriétaires répondent, en entretenant moins leur logement dans les autres quartiers et en fournissant ainsi des logements de moindre qualité aux populations déplacées. L'augmentation de qualité au niveau de l'agglomération est par conséquent moindre qu'au niveau du quartier.

On peut aussi s'attendre, en l'absence de réglementation, à ce que moins de logements soient reconstruits que détruits dans la zone rénovée. Pour certains types de matériaux de construction, l'industrie du bâtiment est clairement l'acheteur principal. Toute augmentation d'activité de cette dernière, due à des opérations massives de rénovation urbaine, peut, en entraînant une augmentation de la demande, provoquer une pression à la hausse sur les prix des matériaux de construction. Par suite, cela décourage les constructions. De plus, les nouvelles constructions auraient peut-être eu lieu ailleurs si les opérations de rénovation urbaines n'avaient pas été menées. Cet effet, dit d'éviction (du privé par le public), dépend notamment de l'élasticité prix de l'offre de logements. Les études empiriques concluent à une substitution assez importante entre les logements subventionnés et les logements privés non subventionnés (voir notamment Malpezzi *et al.*, 2002).

La densité de population diminue alors dans le quartier rénové, mais augmente dans les autres quartiers (puisque'il y a un nombre de logements inférieur pour une population inchangée au niveau de l'agglomération).

Si on relâche l'hypothèse de plein emploi, il peut y avoir des *effets d'entraînements*. Un euro d'investissement initial génère plus qu'un euro de revenu dans le quartier renouvelé ou les quartiers voisins (effet multiplicateur des investissements), à court terme, voir Baleiras et al. (2003).

2.4. Critères de décision pour une opération de rénovation urbaine

En se basant sur les analyses précédentes, nous pouvons évaluer empiriquement le bien-fondé économique d'une opération de rénovation urbaine. Les économistes proposent d'allouer les ressources de manière à *maximiser le bénéfice social net de la communauté* (voir Schussheim, 1960 ou Schall, 1976). Une opération de rénovation urbaine est justifiée non seulement si les bénéfices excèdent les coûts, mais aussi, s'il n'existe pas de meilleur projet pour la communauté. Dans ce cadre, une analyse coût-bénéfice est appropriée. Cependant, une intervention peut parfois être souhaitée par la puissance publique pour des raisons non économiques (telles que l'équité territoriale ou la mixité sociale, par exemple). Il se présente alors deux cas de figure : l'opération est rentable (les bénéfices excèdent les coûts) ou ne l'est pas. Le premier cas de figure est le plus favorable puisque l'intervention publique permet aux décideurs publics d'atteindre leur objectif, tout en menant une opération économiquement rentable. Dans le second cas, les décideurs publics doivent se demander avant d'agir si le consentement à payer de la société pour la caractéristique souhaitée (amélioration du cadre de vie ou mixité sociale, par exemple) excède bien le coût pour l'atteindre. Dans ce dernier cas, la méthode d'évaluation choisie doit combiner une estimation du consentement à payer et une analyse du bien-être.

Commençons par la *méthode coût-bénéfice* et pour fixer les idées, examinons le cas simple d'un projet de démolition et construction privé. L'opération est rentable si la valeur du capital du site rasé excède la valeur du capital du site et du bâtiment dans son usage existant (voir Balchin, 2000, chapitre 6). Pour le promoteur, la valeur du capital du site rasé est déterminée par la valeur présente du site dans son nouvel usage auquel sont soustraits le coût de démolition, le coût de préparation du site et le coût de reconstruction⁵. Pour l'analyse d'une opération de rénovation urbaine (un service public), le gouvernement doit prendre en compte les coûts et les bénéfices *sociaux* (plutôt que privés) et mener l'analyse à l'échelle

5. Pour une opération de réhabilitation (plutôt qu'une opération de démolition et reconstruction), l'opération est rentable pour le promoteur si la valeur présente de l'augmentation du capital est supérieure à la valeur présente du coût de réhabilitation.

de l'agglomération (ou d'une autre entité administrative pertinente au regard des mouvements de population et des densités de logement existantes). Si l'analyse est menée à l'échelle du quartier où se déroulent les opérations de rénovation urbaine, les bénéfices nets du projet sont surévalués et la puissance publique peut subventionner des opérations de rénovation urbaine dans un quartier/une ville au détriment d'autres villes voisines. Nous avons vu précédemment que l'assiette fiscale pouvait augmenter⁶ et que les dépenses publiques pouvaient diminuer⁷ au niveau de l'agglomération. Nous verrons plus bas que Weicher (1972) et Baleiras *et al.* (2003) s'inspirent de cette approche et considèrent comme bénéfice public les seuls gains découlant de l'élargissement de l'assiette fiscale et/ou de la baisse des dépenses publiques.

Alternativement, les économistes peuvent adopter une approche d'économie du bien-être. Le bénéfice social net est alors défini comme la somme des surplus du consommateur, du producteur et du gouvernement. Nous avons vu que les consommateurs/locataires peuvent subir une diminution de leur consommation réelle (du fait d'une augmentation des loyers et d'une possible diminution du stock de logements). Les producteurs/propriétaires peuvent bénéficier de gains en capital du fait de la revalorisation mais n'augmentent pas forcément leur production (éviction des constructions privées par les constructions publiques ou subventionnées par le gouvernement). En conséquence, le surplus du consommateur (en l'occurrence, ici, du locataire) d'un quartier rénové peut augmenter ou diminuer (selon son consentement à payer pour l'amélioration du quartier, l'augmentation du loyer et le service consommé de logement). Le surplus du producteur (qui est, ici, le propriétaire) peut augmenter s'il bénéficie d'un gain en capital. Enfin, le bénéfice net du gouvernement peut augmenter ou non selon que les coûts physiques de l'opération dépassent ou non les bénéfices nets attendus de l'opération⁸. Quigley (1986) et Bartik (1986) s'inspirent de cette démarche comme nous allons le voir, à la sous-section suivante.

Nous concluons avec une dernière remarque d'ordre théorique. Pour calculer le *moment* où une opération de rénovation urbaine doit avoir lieu, on peut utiliser une table d'espérance de vie des bâtiments. Toutefois, cette démarche basée sur

6. Elle augmente notamment si la valeur totale du stock de logements s'améliore. Toutefois, si les pressions sur le marché foncier entraînent des hausses des matériaux de construction, si les effets d'éviction sont forts et si les déplacements de population incitent à la déqualification d'autres quartiers, alors la valeur totale du stock de logements aura au contraire tendance à diminuer.

7. Il est possible que les dépenses publiques (santé, éducation, police, pompiers, dépenses sociales, etc.) diminuent si elles sont liées à la qualité des bâtiments. En revanche, si elles sont davantage corrélées aux caractéristiques même des résidents, il est possible qu'elles ne diminuent pas (puisque les habitants se déplacent du quartier rénové dans les quartiers voisins qui n'ont pas encore été rénovés).

8. Nous avons vu que le gouvernement fait face à des coûts de préparation du terrain, de démolition et éventuellement de reconstruction. Il peut espérer un élargissement de l'assiette fiscale et/ou une baisse des dépenses publiques.

l'obsolescence physique est erronée et ignore que l'espérance de vie d'un bâtiment dépend aussi de la valeur des services rendus par le bâtiment. Pour transmettre cette idée, Bourne (1967) a défini le concept d'*obsolescence économique*. Cette dernière dépend essentiellement du taux de progrès technique, des possibilités d'adaptation des bâtiments, de la croissance urbaine, des changements de localisation des activités et des populations, des externalités générées par d'autres bâtiments ou groupes de bâtiments et des réglementations. Ainsi les lois qui limitent l'augmentation des loyers peuvent, par exemple, réduire la vie économique des bâtiments et mener à des logements vacants. À l'inverse, les programmes d'aide à la rénovation ont pour effet de prolonger la vie économique des bâtiments. L'obsolescence économique dépend de tellement de critères qu'elle est difficile à déterminer. Il est cependant primordial de la garder à l'esprit.

2.5. Analyses empiriques d'évaluation de projets de rénovation urbaine

Force est de constater que les analyses empiriques d'évaluation de projets de rénovation urbaine sont rares, probablement car elles sont complexes à mener. Nous verrons ici que les quatre études que nous allons résumer ne considèrent pas tous les bénéfices sociaux (ou tous les effets), elles choisissent d'en ignorer certains afin que l'analyse soit réalisable.

Les deux recherches suivantes s'inspirent d'une analyse coût-bénéfice. Weicher (1972) part du principe que, si l'état du quartier affecte les dépenses publiques, les villes disposant de meilleures conditions de logement⁹ doivent dépenser moins en services publics. Il a retenu des indicateurs pour l'état du quartier (incidence des bâtiments dégradés, des bâtiments construits avant 1930, du surpeuplement et densité de population). Pour les dépenses de services, il prend en compte les dépenses suivantes : la police, les incendies, l'hygiène publique, la santé publique et les écoles primaires et secondaires. Il obtient effectivement que l'état du quartier influence directement les dépenses publiques. Cependant, sur une analyse coût-bénéfice d'un projet consistant à démolir 6147 logements et à en reconstruire 2150 à Chicago, il obtient que les économies en dépenses de services représentent moins de 10 % du coût du projet.

Baleiras *et al.* (2003) mènent une analyse coût-bénéfice, *ex ante*, de l'expo 98 à Lisbonne (c'est bien une opération de renouvellement urbain dans la mesure où il y a eu un développement sur des friches industrielles). Il compte comme bénéfice

9. Il travaille bien, toutes choses égales par ailleurs, en corrigeant pour différents facteurs tels que les différences de revenu, de chômage, la taille de la ville et la relation de la ville par rapport à la métropole.

principal l'élargissement de la base de taxation¹⁰ et comme dépenses la mise en œuvre du projet. Il considère explicitement les effets d'entraînement du projet. Il prédit que les bénéfices dépasseront largement les coûts.

Nous présentons maintenant deux contributions dans la veine de l'économie du bien-être. Quigley (1986) propose, pour évaluer le bien-fondé d'opérations de rénovation urbaine, de comparer le consentement à payer total pour une augmentation des services de logement – suite aux travaux – au coût de production de cette amélioration. Le consentement à payer total est mesuré soit par la somme des variations équivalentes "hicksiennes" soit par la somme des variations compensées hicksiennes des individus¹¹. Pour estimer les demandes compensées, Quigley propose soit d'étendre la méthode des prix hédoniques de Rosen (1974) (les choix sont supposés continus) ou d'utiliser la méthode des quartiles de McFadden (1974) (les choix sont supposés discrets). En s'appuyant sur le résultat de simulations, il conclut que la méthode hédonique donne de meilleurs résultats. Bartik (1986) propose une application sur le même principe. L'enchère marginale de la condition physique du quartier est évaluée par son prix marginal (qui est lui-même déduit de l'équation de prix hédonique). Il déduit alors une mesure "marshallienne" du consentement à payer en intégrant la fonction d'enchère marginale entre la valeur initiale et finale de la condition physique du quartier. Il obtient ainsi une variation non compensée du surplus du consommateur. Les résultats indiquent de modestes gains ou pertes pour les locataires et ces changements ne sont pas suffisants pour expliquer les déplacements de population. Les explications sur ces derniers sont sans doute davantage à rechercher du côté de la réponse de l'offre des propriétaires, ignorée ici.

En résumé dans cette section, nous avons vu que certains quartiers pouvaient s'enfoncer dans une situation de dégradation et de paupérisation en l'absence d'une intervention publique. Pour juger du bien-fondé d'une opération de rénovation urbaine, les économistes comparent les avantages et les coûts monétaires d'une intervention à une échelle plus large que celle du quartier où ont lieu les interventions. En effet, en se limitant aux changements intervenant dans le seul quartier rénové, les bénéfices des opérations de rénovation urbaine sont surévalués. On ignore qu'une partie des améliorations se fait au détriment des quartiers voisins et que, par conséquent, les bénéfices nets pour l'agglomération sont plus

10. Parmi les dividendes d'impôts, on peut compter notamment les impôts fonciers, les droits de construction, les frais de transaction immobilières, les gains en capitaux sur les terrains publics, les impôts sur la personne et les impôts des entreprises. Certains effets sont temporaires (droits de construction) et d'autres permanents (ceux liés à l'appréciation foncière).

11. Nous rappelons que la variation équivalente est le montant qui doit être versé à un individu si l'opération de renouvellement urbain n'a pas lieu pour qu'il reçoive la même utilité. La variation compensée, en revanche, est le montant qui peut être prélevé auprès du ménage qui profite de l'opération de renouvellement urbain pour qu'il retrouve son utilité initiale.

faibles que les bénéfices nets pour un seul quartier. Il est en outre important de bien prendre en compte les coûts et les bénéfices sociaux, plutôt que privés. Les coûts/bénéfices privés ne tiennent compte que des intérêts des propriétaires et des promoteurs par exemple alors que les coûts/bénéfices sociaux tiennent à la fois compte des producteurs de logement, des consommateurs des services de logement et de la puissance publique. Les coûts monétaires d'une intervention comportent les coûts éventuels de démolition, de préparation du site et de reconstruction du site. Les bénéfices monétaires concernent éventuellement les réductions de dépenses publiques et l'augmentation de l'assiette fiscale. Parmi les objectifs traditionnels des opérations de rénovation urbaine, la revalorisation immobilière apparaît dans les bénéfices au travers de l'augmentation de l'assiette fiscale. La diminution des dépenses publiques apparaît aussi explicitement. Les autres objectifs n'apparaissent pas dans les coûts et bénéfices monétaires et ne sont donc pas « valorisés » et pris en compte dans l'évaluation du bien-fondé des opérations de rénovation urbaine. C'est le cas, par exemple, des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, de limitation de l'étalement urbain ou de réduction des inégalités. Cependant, l'approche par les consentements à payer permet de vérifier si la société est prête ou non à payer pour atteindre ces objectifs au-delà de purs critères de rentabilité monétaire.

3. Impacts des opérations de rénovation urbaine

En décrivant les effets des opérations de rénovation urbaine, nous avons prédit une revalorisation immobilière et foncière et des déplacements de population (les moins aisés quittent les quartiers rénovés et sont remplacés par des résidents plus aisés). Il reste à voir si, en pratique, on observe bien des effets significatifs. Pour les décideurs publics, il est aussi important de connaître, le cas échéant, les conditions de succès des opérations. Cela suppose de disposer de méthodes d'évaluation.

La section s'articule en deux temps. Nous commençons par présenter des applications de la méthode hédonique pour évaluer les impacts sur les valeurs immobilières. Puis, nous passons en revue les différentes méthodes qui peuvent être utilisées pour évaluer les flux de population.

3.1. Évaluation des impacts sur les valeurs immobilières

Rosen (1974) fournit un cadre théorique, dans le cas concurrentiel, pour l'approche continue. Le marché du logement s'analyse comme un ensemble de marchés implicites pour ses différents attributs. Dans une première étape, la fonction hédonique est estimée en régressant la valeur du logement sur ses caractéristiques. Les

prix marginaux implicites sont ainsi calculés. La seconde étape consiste à estimer les fonctions de demande et/ou d'offre, en supposant que les prix obtenus lors de la première étape sont des prix d'équilibre (autrement dit, le consommateur et le producteur sont supposés maximiser respectivement leur utilité et leur profit). À l'aide de l'estimation des prix hédoniques, on peut comparer l'évolution des prix de logements d'une zone où une opération de rénovation urbaine a eu lieu à l'évolution de ceux de zones où il n'y a pas eu d'opération¹². De plus, il est possible de réaliser des analyses du bien-être. Nous présentons des applications de cette méthode.

Barthélémy *et al.* (2006) évaluent empiriquement *les impacts sur les prix d'appartements, des opérations de rénovation urbaine menées dans le quartier de la Goutte d'Or* à Paris, entre 1985 et 2001. La première vague de rénovation, entreprise en 1985, est presque achevée en 1999. La deuxième vague commence en 1998 dans le nord du quartier de la Goutte d'Or (Château-Rouge) et le quartier est classé en développement social puis urbain des quartiers (DSQ, DSU). La deuxième vague est toujours en cours dans la partie nord au moment de l'étude. Les opérations ont touché l'habitat, l'infrastructure publique, la composition sociale, l'animation sociale et culturelle. Pour ce qui est de l'habitat, 1 400 logements (100 immeubles) ont été démolis et 800 logements sociaux construits. Les habitants déplacés ont été relogés à 40 % dans le quartier rénové, à 20 % dans le même arrondissement mais dans une zone différente et les 40 % restant ont été relogés dans d'autres arrondissements de Paris. Les auteurs utilisent 330 000 transactions de ventes résidentielles d'appartements, de la base des Notaires de Paris, entre 1981 et 2001, en distinguant 4 périodes : 1981-1984 (avant rénovation), deux sous-périodes pendant la première phase 1985-1991 et 1992-1997 et une pendant la deuxième phase 1998-2001.

L'objectif est de déterminer si les prix ont changé dans la zone où il y a eu rénovation et s'il y a eu diffusion des impacts dans tout le quartier et éventuellement, au-delà. Ils estiment une équation de prix hédoniques avec une forme semi-logarithmique et un indice de prix pour Paris et par quartier. Les quartiers retenus sont : la Goutte d'Or où ont eu lieu les opérations de rénovation urbaine, La Chapelle pris comme quartier de référence et des quartiers voisins de la Goutte d'Or (Clignancourt, St-Vincent de Paul, Rochechouart). Ils comparent l'évolution des indices entre la première période 1981-1984 et les suivantes. Pour évaluer s'il y

12. L'approche par les prix hédoniques permet de vérifier si une opération de rénovation urbaine, même menée sur des logements sociaux, a des impacts sur les valeurs immobilières des logements voisins du parc privé. Le cas échéant, la revalorisation du marché de l'accession à la propriété aura des répercussions sur les autres segments du marché immobilier (c'est-à-dire sur le marché de la location dans le parc privé mais aussi dans le parc social) en raison des possibilités de report d'un marché à l'autre, surtout dans un contexte de marché immobilier tendu. Cette approche est cependant pertinente si le quartier rénové comporte une part non négligeable de logements privés.

a eu un impact au niveau du quartier, ils comparent la dynamique des prix entre le quartier de la Goutte d'Or et un quartier de référence (La Chapelle) où il n'y a pas eu de renouvellement et qui présente des caractéristiques sociodémographiques semblables et un prix au mètre carré proche.

L'examen de l'impact de l'éloignement du centre de la zone réhabilitée sur les prix du logement indique des phénomènes différents selon les quartiers considérés. Cependant, il semble que la Goutte d'Or exerce un effet négatif moindre après les rénovations ou même, en certains lieux, cesse de représenter une externalité négative. Un premier succès local de la politique de rénovation est donc perceptible. Toutefois, on observe un changement de tendance dans la dernière sous-période, ce qui pourrait indiquer un autre phénomène : dans les périodes de dépression immobilière, les prix baissent moins dans les zones où les prix sont relativement plus faibles (avec une situation contraire dans les phases haussières) en raison des contraintes d'emprunt qui deviennent plus serrées.

Par ailleurs *en s'appuyant sur des indices de prix*, ils concluent que l'évolution des prix pour le quartier rénové ne se démarque pas vraiment de l'évolution des prix pour le quartier de référence ou pour Paris, sauf en phase baissière ou les prix résistent mieux. À l'aide de cette méthode, les effets des opérations de rénovation urbaine sur les valeurs immobilières ne peuvent être mis en évidence et suggèrent que *l'impact global est très peu tangible*.

Ce travail d'évaluation des opérations de rénovation urbaine, est à notre connaissance, un des rares qui a été mené dans le cas français¹³. Par ailleurs, nulle analyse sur le rôle de la durée des opérations ou sur la taille critique des investissements n'a été réalisée à notre connaissance pour la France. En ce sens, les travaux de Ding *et al.* (2000 et 2003) sont complémentaires de ceux de Barthélémy *et al.* (2006).

Ding *et al.* (2000) s'intéressent à trois questions. Ils veulent déterminer l'étendue géographique des impacts de rénovation urbaine. Ils cherchent à savoir si les impacts changent avec le niveau de richesse du quartier. Enfin, ils veulent vérifier si les impacts sont proportionnels ou plus que proportionnels aux montants investis (afin de déterminer qui des interventions lourdes et localisées ou des interventions modérées et diffuses sont plus efficaces). Pour cela, ils étudient *l'impact d'investissements résidentiels subventionnés* par la ville de Cleveland (Ohio, États-Unis), entre 1990 et 1995, *sur les valeurs immobilières de maisons individuelles*

13. Calcoen *et al.* (2003) ont étudié les impacts sur les valeurs immobilières d'un aménagement urbain. En 1998, la couverture de l'autoroute A1 vise à réduire la pollution sonore et à remailler le quartier de la Plaine Saint-Denis aux quartiers avoisinants. Simultanément une nouvelle gare RER est ouverte et le réaménagement d'une gare existante est réalisé. Les auteurs constatent que cette politique a eu pour effet de stimuler la construction neuve. Ils estiment à l'aide d'une équation de prix hédonique que l'impact sur les valeurs immobilières varie entre 8 et 16 % de la valeur des logements selon que l'on retient l'impact de la réduction sonore ou l'impact de l'aménagement global.

vendues entre 1996 et 1997. Par souci de simplicité et pour interpréter facilement les coefficients, ils choisissent une fonction de prix hédonique linéaire. Les prix des maisons individuelles sont régressés sur des caractéristiques structurelles, des caractéristiques du quartier (incluant la distance au centre-ville : « CBD ») et sur les investissements cumulés réalisés entre 1990 et 1995 aussi bien pour des logements neufs que pour des logements réhabilités¹⁴. Pour évaluer si l'investissement a plus d'effet sur les quartiers défavorisés que sur les quartiers riches, les variables d'investissements résidentiels sont croisées avec les caractéristiques des quartiers.

Leurs résultats indiquent clairement que les *investissements résidentiels participent à la revalorisation immobilière*. Ainsi un dollar (\$1) d'investissement dans un logement neuf permet une réévaluation des maisons de l'ordre de 6 cents (soit une réévaluation de \$5,000 pour un investissement de \$82,000) dans un périmètre d'environ 50 mètres. *L'effet diminue avec l'éloignement au centre des rénovations* ou des constructions et devient nul, au-delà de 100 mètres environ pour le neuf, et au-delà de 50 mètres environ pour les réhabilitations. L'effet de la construction neuve est plus important pour les quartiers pauvres que pour les quartiers riches et également plus important pour les quartiers de « blancs » que pour les autres. Paradoxalement, par rapport à ce qui précède, l'effet des réhabilitations est plus important pour les quartiers riches que pour les quartiers pauvres. Finalement, comme on pouvait s'y attendre des investissements à petite échelle ont peu d'impact sur les prix, alors que des *opérations massives ont des impacts significatifs*. Sur la base de cette étude, les propriétaires ont plus tendance à rénover quand le quartier se revalorise (quand les voisins rénovent aussi).

McConney (1985) corrobore aussi l'hypothèse selon laquelle l'effet produit marginal d'un investissement domine l'effet valeur marginale (voir Shear, 1983), ou autrement dit qu'un *euro d'aide dans un quartier cible* (où d'autres rénovations ont lieu) *génère plus d'investissement et de retombées pour le quartier qu'une aide diffuse sur tout le territoire*. Pour cela, il examine les variations spatiales de rénovation entre propriétaires dans quatre zones éligibles aux subventions résidentielles (dites « Neighborhood Strategy Areas »), dans deux villes aux États-Unis. Il conclut à l'existence d'une corrélation spatiale (ou influence des décisions des voisins ou encore influence de l'état du quartier). Cette corrélation est plus souvent observée pour les dépenses qu'un propriétaire fait de sa poche que pour les dépenses totales. L'effet tend à être plus fort à l'échelle de la rue, mais des effets moindres se font aussi sentir à l'échelle des rues voisines.

Ding *et al.* (2003) élargissent leur étude notamment aux impacts des migrations de population. Leurs résultats montrent que les zones où les départs de population sont les plus forts sont situées dans le centre de la métropole alors que les arrivées

14. Ils utilisent à la fois les montants financiers en dollars et le nombre de projets et croisent ces variables avec la distance par rapport aux logements.

de population sont plus importantes dans la première couronne. Ils recourent à une *fonction de prix hédoniques pour explorer la relation entre les valeurs immobilières et les changements du quartier*. Ils introduisent des variables donnant le cumul des arrivées dans un quartier et le cumul des départs ainsi qu'une variable mesurant le changement cumulatif du nombre d'établissements (donc une variable proxy des possibilités d'emploi). Ils trouvent que *les valeurs immobilières d'une zone tendent à diminuer avec les départs vers une autre zone alors que les arrivées n'ont pas d'impact* (le coefficient n'est pas significatif). Toutefois, leurs données sur les flux sont très incomplètes : ils n'ont pas de données sur les nouveaux propriétaires ni sur les locataires, ils n'ont pas non plus d'information sur ceux qui quittent la métropole. Leurs données sont aussi à un niveau assez agrégé (zones définies par le code postal). De manière surprenante, ils trouvent que le nombre d'établissements (commerce de détail et services aux producteurs) a un impact négatif alors que *les services sociaux (tels que les hôpitaux et les écoles) ont, comme on pouvait s'y attendre, un effet positif*.

D'autres études démontrent aussi l'effet des investissements résidentiels sur les valeurs immobilières. Lee *et al.* (1999), par exemple, observent des *effets positifs mais modestes sur les valeurs immobilières des programmes publics d'accession à la propriété, et des programmes de constructions neuves ou de réhabilitations subventionnées* (dans le cadre du programme « Section 8 » aux États-Unis).

Enfin, pour étudier les possibles effets multiplicateurs des opérations de renouvellement urbain, les travaux de Ioannides (2003) et Ioannides *et al.* (2003) sont intéressants. À partir de méthodes de choix interactifs discrets et de préférences interdépendantes, Ioannides *et al.* (2003) montrent que *les effets sociaux endogènes et exogènes*¹⁵ *sont importants et que, par conséquent, il existe un effet multiplicateur des investissements résidentiels*. Ioannides *et al.* (2002) montrent, en outre, que *la ségrégation s'auto-entretient* puisque *les individus qui sont les plus prédisposés à réussir économiquement tendent à se regrouper*. Ces prédictions sur le peuplement nous amènent naturellement à la section suivante.

15. D'après une typologie des modèles sociaux d'interactions de Manski (1993), on distingue deux types d'effets sociaux. Le premier, endogène est présent si le comportement d'un individu change avec le comportement présent ou attendu de ses voisins (tel que l'entretien de sa maison). Le second, dit exogène est présent si le comportement d'un individu change avec les caractéristiques socioéconomiques moyennes de ses voisins.

Ces deux effets peuvent donner lieu à un multiplicateur social. Les effets d'un choc sont multipliés respectivement pour les effets sociaux endogènes et exogènes du fait d'un changement de comportement des agents (qui s'influencent mutuellement) ou des attributs moyens d'un quartier (qui ont des effets importants si les gens y sont sensibles).

3.2. Pistes de recherche pour évaluer les impacts sur les flux de population

Il n'existe à notre connaissance aucun travail qui a pour objectif explicite d'analyser les changements qui s'opèrent au niveau des quartiers à la suite d'une opération de rénovation urbaine. Nous allons voir cependant que différentes approches peuvent être utilisées.

Premièrement, on peut recourir à des modèles de séries temporelles pour *examiner les relations dynamiques entre une série de données économiques reliées entre elles*. Aaronson (2001), par exemple, a choisi d'estimer un vecteur de trois variables : l'éthnie, le revenu et les conditions de logement. Ce vecteur est défini comme un vecteur autorégressif où les variables au temps présent sont définies en fonction de leurs valeurs passées. Cette technique permet d'étudier la dynamique des quartiers, d'étudier la persistance de chocs et la diffusion de ces derniers. Une opération de rénovation urbaine peut être considérée comme un choc exogène qui améliore les conditions de logement. En donnant cette interprétation au choc sur les valeurs immobilières, on dispose d'une approche pour évaluer l'impact d'une rénovation urbaine sur les flux de population. Pour l'éthnie, il considère la proportion moyenne de Blancs, de Noirs et d'Hispaniques. Pour le revenu, il prend en compte notamment le 10ème, le 50ème et le 90ème décile. Pour les conditions de logement, il inclut la valeur moyenne du logement, le nombre moyen de pièces et la proportion de maisons pour différentes catégories d'âge. Il ajoute également des valeurs moyennes passées, au niveau du comté, sur l'emploi, le revenu et l'éthnie. Il utilise des données du recensement de 1970, 1980 et 1990 aux États-Unis au niveau des regroupements d'îlots (« tracts ») et des comtés. Il simule notamment une augmentation d'un écart-type des valeurs immobilières. Il obtient que les valeurs immobilières demeurent 0.85 écart-type plus élevées après 20 ans. Le choc simulé *provoque une augmentation des revenus* à tous les niveaux et, plus particulièrement, pour les revenus les plus élevés. La *proportion de Noirs diminue* de 0.22 écart-type mais il n'y a *pas d'effets sur la proportion d'Hispaniques*. *Les constructions neuves augmentent temporairement*. Il affine ensuite l'analyse pour étudier les externalités d'un quartier à l'autre. *Les chocs sont persistants et se diffusent dans un rayon de 8 km* (ce qui représente un rayon bien plus élevé que ce que suggèrent les travaux empiriques à partir des prix hédoniques).

Deuxièmement, les préférences des consommateurs, notamment en ce qui a trait à la condition physique du quartier, peuvent être étudiées à partir de modèles de choix discrets. Cela permet d'inférer quel type de ménage est plus susceptible de vivre dans un quartier après une rénovation urbaine. La démarche consiste à estimer la probabilité que les ménages choisissent une alternative résidentielle parmi l'ensemble des alternatives possibles (voir, par exemple, McFadden, 1974 et 1978). Ou de manière symétrique, elle consiste à estimer la probabilité qu'un

type de logement donné soit occupé par un certain type de ménage (voir Ellickson, 1981). Dans les deux cas, la relation habitat-habitant peut être analysée et les attributs du quartier choisi (notamment, les rénovations qui y ont été entreprises) peuvent être pris en compte directement dans les préférences des ménages sans l'intermédiaire des prix ¹⁶. Cela présente l'avantage de pouvoir également mesurer les impacts sur le parc social. Pour analyser les arbitrages des ménages, on peut aussi imaginer exploiter les modèles d'économie urbaine (voir Brueckner *et al.*, 1999). La théorie traditionnelle indique que les riches tendent à vivre plus près du centre car leur coût de transport est plus élevé à distance donnée. En introduisant une variable d'aménité exogène ¹⁷, Brueckner *et al.* (1999) montrent que les *riches ont plus tendance à vivre au centre lorsque celui-ci a un fort avantage sur les banlieues pour les aménités et lorsque les aménités augmentent rapidement avec le revenu*. Ce résultat tient, en présence ou non d'aménités endogènes. La présence d'aménités endogènes est donc davantage la conséquence des choix de localisation que la cause. En identifiant les aménités propres aux quartiers rénovés, ce genre de modèle pourrait être exploité pour décrire les arbitrages des ménages.

Troisièmement, on peut chercher à *expliquer les migrations* d'un quartier à l'autre à partir de modèles spatiaux, en incorporant les aménités et, si on le souhaite, des variables caractérisant les marchés de l'emploi (voir Jayet, 1996, pour une revue de la littérature). Les résultats que l'on peut trouver dans cette littérature soulignent que *le développement d'un quartier dépend des aménités, des caractéristiques du marché de l'emploi et, de façon générale, de la localisation* (en particulier de la proximité de quartiers attractifs, avec des marchés de l'emploi dynamiques). Une meilleure compréhension de ces dynamiques permettrait de mieux évaluer les conditions de succès d'une opération de rénovation urbaine.

Nous avons, dans cette section, évalué l'impact des opérations de rénovation urbaine sur les valeurs immobilières à travers la littérature. Il ressort que la valorisation immobilière n'est pas systématique. Les effets deviennent importants lorsque les investissements sont massifs. Il est donc plus efficace de concentrer l'aide sur une zone cible que d'avoir une politique d'aide diffuse sur tout le territoire (en raison probablement d'un seuil minimal d'efficacité, des effets multiplicateurs des investissements en période de sous-emploi et enfin en raison des effets sociaux endogènes et exogènes). La force des impacts diminue avec l'éloignement au centre

16. Dans l'approche d'Ellickson (1981), le prix du logement n'apparaît pas (ce serait redondant puisque le logement est déjà défini par ses attributs). Dans l'approche de McFadden (1978), le chercheur choisit les attributs des quartiers. Il est donc possible de mesurer l'attractivité d'un quartier par l'inverse du taux de vacance ou par l'inverse des listes d'attente dans le parc social par exemple, au lieu d'utiliser le prix.

17. Par exemple, la présence d'une rivière ou de monuments historiques peut-être considérée comme exogène. Au contraire, la présence d'une vie de quartier de qualité avec la présence de bons restaurants par exemple est endogène : elle dépend du revenu des habitants du quartier.

des investissements résidentiels. De plus, dans Ding *et al.* (2000), les effets semblent différents selon que le quartier est plus ou moins favorisé (les constructions neuves ont un plus grand impact dans les quartiers défavorisés alors que la réhabilitation de logements a plus d'impact dans les quartiers favorisés). Finalement, Aaronson (2001) observe qu'une opération qui parvient à augmenter les valeurs immobilières à un instant donné permet de les augmenter durablement, ce qui provoque ensuite une augmentation des revenus de la population et change la composition ethnique des quartiers.

4. Renouveau urbain : les autres politiques publiques

Il nous paraît important pour finir notre analyse des opérations de rénovation urbaine, de mettre ces dernières en perspective en décrivant d'autres instruments qui permettent de réinvestir dans les quartiers. Parmi les outils à disposition, figurent les réglementations, les aides des pouvoirs publics, les schémas d'aménagement, la fiscalité directe locale¹⁸, les plans locaux d'urbanisme ainsi que leur contrepartie, la fiscalité d'urbanisme¹⁹ (voir annexe). Dans cette section, nous mettons l'accent sur quatre instruments : la fiscalité locale directe, les incitations fiscales pour investissement, le développement économique et les aides au logement.

4.1. Taxes foncières

Les taxes foncières ne sont pas neutres en terme d'incitations. Nous les abordons ici comme outils d'action du gouvernement local. Nous voyons qu'à la fois le niveau des taxes et la façon dont elles sont calculées jouent un rôle.

Les incitations à la construction et à la rénovation sont différentes selon que le fardeau fiscal porte davantage sur le foncier ou sur le bâti, et selon qu'il tient compte ou non de l'état du bâtiment. Nous considérons deux propositions théoriques bien connues des économistes : (1) les sous-évaluations des propriétés dégradées (dans le calcul des taxes foncières) tendent à renforcer et à perpétuer

18. Les composantes essentielles de la fiscalité locale directe sont la taxe d'habitation, la taxe professionnelle, la taxe sur le foncier bâti et la taxe sur le foncier non bâti. Depuis la loi de janvier 1980, les communes disposent de la liberté de voter les taux de ces taxes. Cette fiscalité permet de financer les services publics locaux dont bénéficient les résidents, les entreprises et les salariés des entreprises.

19. La fiscalité liée à l'urbanisme est une recette d'investissement concernant certaines catégories de dépenses d'équipement. Elle est avant tout un outil de la politique d'aménagement. Elle comprend la taxe locale d'équipement et ses taxes annexes, les versements pour dépassement du plafond légal de densité et pour dépassement d'occupation des sols, la redevance pour création de bureaux.

les quartiers défavorisés et (2) pour stimuler le renouveau d'un quartier, le fardeau fiscal doit être davantage mis sur le foncier que sur le bâti. Pour la proposition 1, le raisonnement est le suivant. Si les propriétés dégradées sont sous-évaluées aux fins d'impôts (c'est-à-dire taxées à un plus faible pourcentage de leur valeur de marché) par rapport aux propriétés non dégradées, tout propriétaire rationnel, toutes choses égales par ailleurs, conservera ses actifs dans leur usage avec le plus faible taux de taxation – soit dans un état dégradé²⁰. Pour la proposition 2, l'utilisation du foncier comme seule base fiscale libère les promoteurs de toute taxe sur leurs investissements résidentiels et stimule l'immobilier.

Schaaf (1969) teste ces deux propositions pour le nord de l'Alameda en Californie. Pour la première proposition, la conclusion principale est que les évaluations foncières ne semblent pas encourager, dans la plupart des cas, le sous-développement foncier. En revanche, il note que l'évaluation foncière ne tient pas compte des utilisations potentielles alternatives des terrains, comme elle le devrait. Schaaf évalue ensuite la validité de la deuxième proposition. Il remarque que les arguments consistant à dire que l'investissement résidentiel serait encouragé si seul le foncier était taxé ne tiennent pas à court terme quand typiquement le foncier et les développements immobiliers appartiennent au même propriétaire. Ainsi, un changement pour une *taxe sur le foncier seul*, sans changement des recettes de taxes totales pour la commune, *résulterait en une augmentation des taxes à payer pour les propriétaires avec des ratios foncier/bâti au-dessus de la moyenne, souvent associés à des quartiers dégradés*²¹. Dans le cas de propriétés locatives, on peut argumenter que la hausse des taxes serait supportée par les propriétaires et non par les locataires. Cependant, *le marché locatif des quartiers dégradés étant de nature oligopolistique, il est probable que les hausses de taxes se traduisent à court terme par une hausse des loyers*. Schaaf conclut que le changement de taxe ferait peu de différences pour les principaux types d'utilisateurs. Les perdants seraient les propriétaires de commerces et les résidents de faibles revenus. Hartzok (1997) décrit les effets observés sur le bâti d'une expérience similaire menée en pratique dans l'État de Pennsylvanie. En s'appuyant sur les valeurs des permis de construire et sur une étude de Oates *et al.* (1997), elle argumente que ce changement *encourage la régénération des centres urbains*. Elle n'a, en revanche, pas analysé les changements des charges fiscales des différents utilisateurs.

20. En Amérique du Nord, la valeur marchande de la propriété sert de base au calcul alors qu'en France, c'est la valeur locative cadastrale qui n'a qu'un lointain lien avec la valeur marchande. Cependant, les éventuelles rénovations de l'immeuble sont prises en compte dans les valeurs révisées des valeurs locatives cadastrales et par conséquent peuvent influencer la décision de rénover.

21. Le ratio foncier/bâti donne la valeur du terrain, en pourcentage de la valeur des développements. Quand il est plus élevé que la moyenne des ratios des propriétés, la valeur du bâti pour cette propriété a, toutes choses égales par ailleurs, moins de valeur que la moyenne du bâti pour les autres propriétés.

4.2. Incitations aux investissements

De nombreux pays ont recours à des incitations fiscales aussi bien pour stimuler les investissements que l'emploi dans un quartier.

McGreal et al. (2002) analysent les impacts de *déductions fiscales pour investissement*, commerciaux et résidentiels, et de *réductions de l'impôt sur les bénéfices* sur des zones cibles. Ils montrent que ces instruments ont réellement servi d'effets de levier au redéveloppement des quartiers à Dublin (tout en étant ensuite relayés par la croissance économique). Les valeurs foncières et immobilières ont fortement augmenté dans les zones renouvelées, au point que les prix/loyers dans ces zones ont dépassé ceux des bons quartiers. De surcroît, quand des aménagements urbains ont été simultanément entrepris, les effets de levier ont été plus forts. En règle générale, il semble que pour être efficaces, les incitations et les interventions doivent être lourdes et massives.

Nappi-Choulet (2006) a étudié les motivations des investisseurs privés à leur participation aux initiatives de régénération urbaine, entre 1997 et 2002, dans la Plaine Saint-Denis, à partir d'une enquête auprès des promoteurs et constructeurs qui ont été actifs sur cette période. L'un des principaux résultats est que les acteurs privés ont cherché à investir dans des investissements risqués avec un fort potentiel de profit sur une très courte période. Ce comportement spéculatif est plus susceptible de s'observer dans un creux du marché immobilier, comme c'était le cas entre 1997 et 2002, car la probabilité d'un gain en capital est plus forte. Cela suggère plus généralement que *les opérations de rénovation urbaine (sur l'habitat également) sont davantage susceptibles de réussir dans une période de boom immobilier que dans une période de déclin immobilier.*

4.3. Incitations à la création d'emplois

Dans certaines zones (zones franches françaises, « *enterprise zone* » aux États-Unis ou « *maquiladoras* » en Amérique latine), la puissance publique combine différents instruments : incitations fiscales, subventions publiques, services aux entreprises, formation et parfois même réglementation plus souple dans le but de stimuler l'emploi et indirectement le développement de la zone.

Ge (1995) est à notre connaissance l'un des seuls à avoir étudié les impacts des zones franches (« *enterprise zone* ») sur l'emploi. Il s'appuie sur un modèle théorique qui comporte deux zones : une zone urbaine et une zone rurale. Pour maximiser les bénéfices en termes d'emploi, son modèle indique que la zone de redynamisation doit avoir la plus *grande capacité productive* possible. Cette dernière dépend à la fois de la force des incitations gouvernementales et de la santé des investissements productifs dans l'unité urbaine d'accueil. À défaut, elle doit *favoriser les entreprises*

qui emploient intensément le facteur travail. La création ou le *renforcement de liens entre les entreprises* de la zone de redynamisation et les autres entreprises de l'unité urbaine d'accueil doivent être également encouragés pour favoriser les effets d'entraînement indirect sur l'emploi.

Bartik (2004) passe en revue les différents moyens d'évaluer l'efficacité des politiques de redynamisation urbaine. L'évaluation de ces dernières doit notamment se faire à une échelle plus large que la zone de redynamisation elle-même. En effet, l'emploi peut effectivement augmenter dans la zone elle-même, mais au détriment de zones voisines. Les entreprises peuvent, en effet, profiter des effets d'aubaine offerts par les zones de redynamisation et uniquement déplacer leur production d'un site vers un autre. Il conclut, pour les États-Unis, que le *développement économique apporte plutôt des bénéfices importants en termes de fiscalité et d'emploi*. Ces derniers varient grandement d'une zone à l'autre et dépendent des conditions locales. Ils peuvent être modestes dans les zones défavorisées si les moyens mis en œuvre ne sont pas assez importants et ne s'inscrivent pas dans la durée.

Il reste à savoir si l'ensemble de ces moyens fiscaux, directs et indirects, est plus efficace et approprié que des opérations de renouvellement urbain initiées et menées par la puissance publique, des subventions publiques pures ou des réglementations publiques ("command-and-control").

4.4. Aides au logement

Solvabiliser les ménages avec des aides au logement peut à la fois améliorer les conditions de logement des ménages et internaliser des externalités – liées au surpeuplement ou à l'inconfort notamment. Ces aides peuvent prendre la forme d'aides à la consommation de logement (aides personnelles, prêts aidés) ou d'aides à la pierre (permettant de financer des logements sociaux).

4.4.1. Aides à la location

Les aides personnelles au logement ont le potentiel de contribuer à la rénovation urbaine en induisant une réponse de l'offre. Les aides tendent à augmenter la demande en logement et exercent des pressions à la hausse sur les prix. L'offre de logements peut alors réagir, plus ou moins rapidement. Si elle augmente à long terme, cela peut favoriser le renouveau urbain (en incitant les propriétaires à construire, à rénover, à remettre des logements vacants sur le marché, etc.). En revanche, si l'offre est suffisamment inélastique, le ménage ne profite pas de l'aide et il n'y a pas d'effet sur le renouveau urbain auquel cas, seul le propriétaire bénéficie de l'offre. Cet effet est souvent cité à propos des logements des étudiants ou des logements indécents. Fack (2005), même en prenant en compte les changements

structurels qui se sont opérés²², conclut que les aides personnelles ont causé une hausse des loyers des ménages à bas revenus. Les résultats de Laferrère et Le Blanc (2002) vont dans le même sens. Cela suggère, comme aux États-Unis, un marché du logement segmenté et une offre de logements inélastique, au moins pour les logements pour les ménages à bas revenus (voir Susin, 2002).

Cela pose la question de savoir si l'aide à la consommation de logement est la plus adaptée pour solvabiliser la demande en logement. En particulier, cela amène à comparer les aides aux personnes et les aides à la pierre. Il est souvent dit que les programmes d'aide au logement à grande échelle, comme les *logements sociaux publics*, tendent à *concentrer les familles défavorisées*, à accroître la ségrégation raciale et l'isolation²³. Les *aides aux personnes* (certificats et coupons aux États-Unis), *en revanche, augmentent la probabilité que les personnes aidées ne vivent pas dans les quartiers les plus défavorisés socialement et économiquement, en donnant en théorie le choix de localisation aux ménages*. Toutefois, en pratique, l'absence de logements à prix abordable dans certains quartiers, voire dans certaines villes, peut aussi favoriser la ségrégation sociale et empêcher certains ménages de vivre près de leur lieu de travail ou peut les inciter à ne pas rechercher un emploi dans certaines zones²⁴. De plus, les aides personnelles (Allocation Logement et Aide Personnalisée au Logement) incitent quand même les plus modestes à vivre dans le parc social (voir Cornuel, 1995) car le taux d'effort y est moins élevé²⁵. Du point de vue du coût de revient de ces politiques, le *consensus* après Weicher (1990) a été que *plus de personnes pouvaient être subventionnées dans des logements anciens* que dans des logements neufs (ce qui tendrait à favoriser les aides aux personnes plutôt que les aides à la construction neuve). Ce consensus repose sur deux constats. Le neuf se loue plus cher que l'ancien. Et les logements collectifs pour personnes à faibles revenus entraînent souvent des coûts supplémentaires (résistance à la construction de ces logements ou financements publics qui s'accompagnent de contraintes et augmentent les coûts). La comparaison des coûts de revient des deux politiques aux États-Unis (logements sociaux publics versus aides aux personnes avec les « coupons ») permet de valider cette hypothèse (voir Shroder *et al.*, 2000)²⁶.

22. Les logements se sont améliorés et le profil des ménages à bas revenus a changé (ces derniers sont plus jeunes et occupent des logements plus petits et plus chers au mètre carré ; ils sont occupants depuis moins longtemps ce qui augmente encore le coût du logement).

23. La réforme du financement du logement en 1977, en France, illustre un changement de politique du gouvernement qui reflète cette croyance. Le gouvernement se désengage de la construction de logements neufs pour concentrer son effort sur le versement d'aides personnelles.

24. L'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU, instaurant 20 % de logements sociaux par commune, pour les communes vérifiant certaines conditions, tente de lutter contre cette possibilité.

25. Le taux d'effort est égal au rapport entre la dépense en logement d'un ménage et son revenu. La dépense en logement peut inclure ou non les charges.

26. De manière isolée, McClure (1998) a remis en cause ce consensus, en affirmant qu'à terme les deux politiques doivent être équivalentes. Les coûts initiaux sont bien différents mais il argumente qu'à

4.4.2. Aides à l'accession

Dans de nombreux pays, l'accession à la propriété a également été encouragée notamment dans les quartiers défavorisés, au nom de la mixité sociale et comme un instrument indirect de rénovation urbaine. La propriété est supposée générer des externalités positives pour un quartier (revalorisation foncière, meilleur entretien des bâtiments, moins grande mobilité des résidents, etc.). Il faudrait vérifier que c'est bien la propriété en soi qui change les comportements. Il est possible, en effet, que ce soient plutôt les incitations fiscales qui découragent les dépenses de rénovation pour les logements locatifs par rapport aux logements en propriété. Dans ce cas, la solution pour lutter contre la dégradation des logements locatifs n'est pas d'encourager l'accession à la propriété. Par ailleurs, il y a clairement un phénomène d'autosélection. Les ménages attirés par la propriété sont des ménages à plus haut revenu, plus âgés et moins mobiles.

Rohe *et al.* (2000) ont testé s'il existait un lien entre le taux de propriété et les valeurs foncières. Ils concluent par l'affirmative : une hausse du taux de propriété dans un quartier entraîne une revalorisation des valeurs immobilières. Les résultats de Lee *et al.* (1999) et Ellen *et al.* (2001) vont dans le même sens, alors que Di Pasquale *et al.* (1999) ne trouvent pas d'effet significatif. Encourager l'accession à la propriété peut avoir des effets positifs pour la revitalisation de quartier et la cohésion sociale. Mais ce n'est pas un « élixir magique », ni même une condition. Ainsi, la Suisse, par exemple, est un pays où le taux d'accession à la propriété est le plus faible mais également certainement l'une des sociétés les moins conflictuelles, où le stock de logements est le mieux entretenu.

Gobillon *et al.* (2005) ont étudié l'effet du Prêt à taux zéro (PTZ), mis en place en France pour favoriser l'accession à la propriété. Le PTZ a permis d'augmenter les flux vers l'accession. Mais il souffre d'un effet d'aubaine (une majorité des bénéficiaires de PTZ auraient accédé à la propriété sans aide). Ces auteurs prédisent aussi une baisse de la valeur moyenne des logements achetés avec un PTZ (l'effet déclencheur du PTZ domine l'effet de desserrement de la contrainte budgétaire). L'explication est peut-être à rechercher du côté d'une réponse de l'offre : des produits moins chers sont proposés pour accommoder le nouveau segment de la clientèle solvabilisé par les aides. Renard (2006) va dans le même sens en constatant que les PTZ ont surtout permis des constructions de maisons individuelles localisées dans le périurbain et ont plutôt renforcé le phénomène d'étalement urbain que favorisé le renouveau des villes.

En résumé, à la fois la façon dont les propriétés sont évaluées à des fins d'impôts et le niveau des impôts fonciers peuvent décourager les investissements résidentiels

terme, le gouvernement se protège de l'inflation en ayant ses propres logements sociaux.

à long terme. Pour que cela ne se produise pas, le foncier doit être davantage taxé que le bâti et la base fiscale doit tenir compte de la valeur marchande de la propriété (et non pas de la valeur cadastrale comme en France). Les utilisations potentielles alternatives des terrains doivent être prises en compte. En outre, les propriétés dégradées ne doivent pas être taxées à un plus faible taux que les propriétés entretenues sinon cela décourage les investissements.

Au-delà d'un environnement fiscal favorable, la puissance publique peut subventionner les investissements par des transferts directs ou par le biais de déductions fiscales. Elle peut aussi pénaliser la détention de terrains vacants. McGreal *et al.*(2002) concluent que les déductions fiscales pour investissement ont été de puissants effets de levier de redéveloppement des quartiers à Dublin. Ces dernières ont par conséquent favorisé la revalorisation immobilière et l'augmentation des recettes fiscales pour l'État.

De plus, le développement économique peut être utilisé pour stimuler la création d'emploi. Il favorise aussi indirectement les investissements commerciaux. Bartik (2004) montre qu'il apporte plutôt des bénéfices importants en termes de recettes fiscales et d'emploi.

Enfin, les aides au logement peuvent permettre un renouveau urbain. Les aides à la pierre favorisent l'accès au logement par l'augmentation de l'offre alors que les aides à la consommation de logement favorisent l'accès au logement par la solvabilisation de la demande. Les politiques d'offre ont un effet direct sur un quartier et font souvent partie des opérations de rénovation urbaine. Les politiques de demande ont aussi un effet, mais indirect en induisant une réponse de l'offre (plus ou moins rapide et plus ou moins forte). Si elles induisent une réponse de l'offre à long terme, cela peut favoriser le renouveau urbain (en incitant les propriétaires à construire, à rénover, à remettre des logements vacants sur le marché, etc.). En revanche, si l'offre est suffisamment inélastique, le ménage ne profite pas de l'aide et il n'y a pas d'effet sur le renouveau urbain. C'est uniquement le propriétaire qui bénéficie de l'offre. Ce dernier effet est souvent cité à propos des logements des étudiants ou des logements indécents.

Les différentes études résumées montrent, qu'en règle générale, pour être efficaces, les incitations et les interventions doivent être lourdes, massives et durables.

5. Conclusion

En France, malgré un intérêt croissant ces dernières années des économistes et des institutions, peu d'efforts sont consacrés à évaluer les politiques de rénovation urbaine menées et leur efficacité, et ce, malgré les sommes importantes investies

dans ces opérations²⁷. Peut-être les outils d'analyse ne sont-ils pas assez connus et les données/informations sur les opérations de rénovation urbaine pas assez accessibles ? Quoi qu'il en soit, le sujet mérite toute l'attention des économistes et des pouvoirs publics car les analyses et évaluations sont encore trop rares.

Cet article offre un panorama des recherches existantes. Il permet de définir et d'examiner les enjeux soulevés par une opération de rénovation urbaine. Il décrit les techniques qui s'offrent aux chercheurs pour analyser les impacts des opérations de rénovation urbaine. Il passe aussi en revue les méthodes d'analyse et les outils à disposition respectivement des chercheurs et des pouvoirs publics pour revitaliser un quartier. Nous rappelons les principales conclusions en soulignant comment les économistes peuvent contribuer aux débats et décisions publiques.

L'analyse des différents effets des opérations de rénovation urbaine permet de mettre en lumière les difficultés qui existent pour atteindre simultanément certains objectifs. Ainsi, au terme d'une opération de rénovation urbaine, à l'exclusion de toute autre intervention, les valeurs immobilières tendent à augmenter, ce qui peut compromettre le droit au logement, la réduction des inégalités et la mixité sociale et fonctionnelle. Les vertus principales des opérations de rénovation urbaine (prises au sens large comme les démolitions, les reconstructions et les réhabilitations) sont la revalorisation immobilière, la réduction des dépenses liées à un quartier dégradé (soit, notamment, les incendies et les problèmes de santé publique) et l'augmentation de la base fiscale. Si la puissance publique vise d'autres objectifs simultanément, comme l'équité et la mixité sociale, alors l'utilisation d'autres outils d'accompagnement s'avère nécessaire pour redistribuer les revenus et pour favoriser l'accession au logement dans l'ensemble des quartiers pour les ménages défavorisés. L'analyse économique de l'articulation de ces politiques reste cependant à faire.

Une évaluation du bien-fondé économique des opérations de rénovation urbaine est hautement souhaitable pour utiliser au mieux les ressources publiques. Nous avons souligné l'importance de travailler à l'échelle de l'agglomération (ou à une autre échelle pertinente) car tout changement qui s'opère dans un quartier est en totalité ou en partie compensé par des changements de direction opposée dans l'agglomération à laquelle ce quartier appartient (que ce soit pour la qualité des logements, les caractéristiques socio-démographiques des habitants ou les dépenses publiques par exemple).

Nous avons, de surcroît, rappelé l'intérêt d'estimer les impacts des opérations de rénovation urbaine et ce, à la fois pour évaluer si les effets sont à la hauteur de ce qui est anticipé et pour mettre en lumière les conditions favorables au succès

27. Dans le cadre du Programme National de Rénovation Urbaine, un Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU a été installé par Jean-Louis Borloo. Ce comité est chargé de suivre la mise en oeuvre du programme, mais pas de mener des recherches sur les politiques de rénovation urbaine et sur leur efficacité.

d'une opération. On retient des conclusions empiriques de la littérature que la valorisation immobilière d'un quartier réhabilité est très variable. De plus, les impacts diminuent avec l'éloignement au centre des investissements résidentiels. Ils décroissent aussi avec le niveau des investissements. Il est donc plus efficace de concentrer l'aide sur une zone cible que d'avoir une politique d'aide diffuse sur tout le territoire. Les effets multiplicateurs des investissements (en période de sous-emploi) et les effets sociaux endogènes et exogènes sont susceptibles d'amplifier les impacts d'un investissement initial. Les investissements publics peuvent cependant évincer en partie les investissements privés. Les espoirs de gains en capital étant plus fort en période de boom immobilier, les opérations de rénovation urbaine (sur l'habitat également) sont, en outre, plus susceptibles de réussir dans une période de boom immobilier que dans une période de déclin immobilier. Aaronson (2001) a par ailleurs établi qu'une revalorisation immobilière dans un quartier est persistante. Elle tend à causer une augmentation des revenus de la population de ce quartier et à en changer la composition ethnique. Des recherches complémentaires sont cependant nécessaires pour préciser davantage les conditions de succès d'une opération de rénovation urbaine. En particulier, la relation entre les investissements (montants investis, nombre d'opérations et durée des opérations) et la revalorisation immobilière est méconnue. Le seuil minimal d'investissement public nécessaire pour déclencher une augmentation des valeurs foncières et immobilières n'est pas défini. Nous ne savons pas, non plus, si chaque euro d'investissement supplémentaire génère une revalorisation à un rythme croissant ou au contraire décroissant. Enfin, il n'existe pas de recherche empirique sur les impacts des opérations de rénovation urbaine sur les flux de population.

Il nous a aussi semblé important de mettre en perspective les opérations de rénovation urbaine par rapport aux autres politiques publiques. Nous avons passé en revue des outils qui peuvent être des substituts aux opérations de rénovation urbaine et qui permettent de stimuler les investissements résidentiels ou commerciaux. Ces instruments peuvent aussi être vus comme des compléments. On peut retenir de la littérature empirique que les incitations et les interventions, quelles qu'elles soient, doivent être lourdes, massives et durables pour être efficaces, surtout si l'action a lieu sur un quartier "difficile". L'objectif premier de ces outils (ou politiques publiques) diffère (prélever des revenus, stimuler l'investissement, stimuler l'emploi ou faciliter l'accès à un logement, voir section 4) et indique donc en première lecture leurs avantages comparatifs. En règle générale, les économistes préconisent d'utiliser, pour un objectif donné, l'instrument qui permet d'agir directement sur la source du problème. Ainsi il convient d'identifier le ou les facteurs à l'origine de la paupérisation d'un quartier et de la dégradation du bâti. Parmi les facteurs possibles figurent la piètre qualité des résidences et la concentration de personnes défavorisées en un même lieu (due à une concentration de logements

sociaux ou à une auto-sélection des ménages en fonction du prix au mètre carré). Le manque d'attractivité d'un quartier (enclavement, éloignement, faibles services publics) peut aussi causer une concentration de personnes défavorisées et peut-être décourager les investissements. Si la source du problème est liée à la dégradation des bâtiments et à l'enclavement du quartier, alors des politiques de rénovation urbaine (avec investissements résidentiels et aménagements urbains) sont adaptées. Si, au contraire, la source est plutôt le faible développement économique d'une zone par exemple, alors les politiques de rénovation urbaine ne sont pas adaptées au problème. Une politique de développement économique est plus appropriée. Si les sources sont multiples, il peut être nécessaire d'utiliser plusieurs politiques complémentaires. Ces politiques et leur articulation dépassent le cadre de cette réflexion mais méritent d'être étudiées. L'agenda de recherche est ouvert et riche.

Références

- Aaronson, D. 2001. "Neighborhood Dynamics", *Journal of Urban Economics*, 49 : 1-31.
- Adair, A., J. Berry, S. McGreal, N. Hutchison, C. Watkins et K. Gibb. 2003. "Urban Regeneration and Property Investment Performance", *Journal of Property Research*, 20(4) : 371-386.
- Alonso W. 1964. *Location and Land Use : Toward a General Theory of Land Rent*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Arnott, R., R. Davidson et D. Pines. 1997. "Housing Quality, Maintenance and Rehabilitation", *The Economics of Housing*, 1 : 195-222.
- Arnott, R., R. Davidson et D. Pines. 1983. "Housing Quality, Maintenance and Rehabilitation", *Review of Economic Studies*, 50(3) : 467-494.
- Arnott, R. et B. Ralph. 1997. "A Filtering Model with Steady-State Housing", *Regional Science and Urban Economics*, 27(4-5) : 515-546
- Baleiras, R. N., R. S. Monteiro et A. B. Reis. 2003. "Tax Dividend Evaluation of Major Urban Renewal Projects", Document de travail de l'université de Lisbonne.
- Balchin P.N., D. Isaac et J. Chen. 2000. *Urban Economics: A Global Perspective*, Palgrave MacMillan, 539 pages.
- Ballain R. 2000. « Regard sur la politique du logement en faveur des défavorisés », *Recherches et Prévisions*, 62 : 3-11

- Barthélémy, F., A. Michelangeli et A. Trannoy. 2006. « La Goutte d'Or, Impact d'une rénovation sur le marché immobilier », *Études foncières*, 121 (mai-juin) : 9-10.
- Barthélémy, F., A. Michelangeli et A. Trannoy. 2006. « La rénovation de la goutte d'or est-elle un succès ? Un diagnostic à l'aide d'indices de prix immobilier », document de travail, à paraître dans *Économie et Prévision*.
- Bartik, T. 2004. "Evaluating Local Economic and Employment Development : How to Assess What Works Among Programmes and Policies", Document de travail de l'OCDE, p. 113-141.
- Bartik, T. 1986. "Neighborhood Revitalization's Effects on Tenants and the Benefit-Cost Analysis of Government Neighborhood Programs", *Journal of Urban Economics*, 19 : 234-248.
- Berry B. et R. Bednarz. 1979. "The Disbenefits of Neighborhood and Environment to Urban Property", in *The Economics of Neighborhood*, D. Segal, 219-246.
- Bin, O. 2004. "A prediction comparison of Housing Sales Prices by Parametric versus Semiparametric Regressions", *Journal of Housing Economics*, 13 : 68-84.
- Bonetti M. 2004. « Les risques de dérive dans la transformation des grands ensembles : Analyse d'une vingtaine de projets de renouvellement urbain », *Annales de la recherche urbaine*, 97 : 35-42.
- Bonneville M. 2004. « Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France : Effets d'annonce, continuité ou rupture ? », *Annales de la recherche urbaine*, 97 : 7-16.
- Bourne S. L. 1967. *Private Redevelopment of the Central City : Spatial Process of Structural Change in the City of Toronto*, The Department of Geography, University of Chicago, Chicago.
- Brueckner J., J. Thisse et Y. Zenou. 1999. "Why is Central Paris Rich and Downtown Detroit Poor? An Amenity-Based Theory", *European Economic Review*, 43 : 91-107.
- Butler, S. B.. 1999. "The Law and Economics of Historic Preservation in St Petersburg, Russia", *Review of Urban and Regional Development Studies*, 11(1) : 24-44.
- Calcoen F. et D. Cornuel. 2002. « Les aides personnelles au logement : finalités, impacts et perspectives », Dossiers d'études 34, Allocations Familiales.
- Calcoen F., D. Cornuel et H. Leleu. 2003. « Caractéristiques hédoniques et changement environnemental : la couverture de l'autoroute A1 », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 4 : 597-621.
- Can, A. 1990. "Measurement of Neighborhood Dynamics in Urban House Prices", *Economic Geography*, 66 : 254-272.

- Carmon, N. 1999. "Three Generations of Urban Renewal Policies: Analysis and Policy Implications", *Geoforum*, 30(2) : 145-158.
- Case, K.E. et R.J. Schiller. 1987. "Price of Single Family Homes since 1970: New Indexes for four Cities", *New England Economic Review*, 79 : 45-56.
- Cavailhès, J. 2005. « Le prix des attributs du logement », *Économie et Statistique*, 381-382 : 91-123.
- Cornuel, D. 1995. « Mécanismes économiques de la marginalisation dans le logement social en France », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3 : 527-542.
- Cummings, J.L., D. DiPasquale et M. E. Kahn. 2002. "Measuring the Consequences of Promoting Inner City Homeownership", *Journal of Housing Economics*, 11 : 330-359.
- Délégation interministérielle à la ville. 2004. « Les politiques de la ville depuis 1977, Chronologie des dispositifs ».
- Didline, L. J. et F. A. Massey. 1974. "Dynamic Model of Private Incentives to Housing Maintenance", *Southern Economic Journal* 40(4) : 631-639.
- Ding, C., et G. Knaap. 2003. "Property Values in Inner City Neighborhoods: The Effects of Homeownership, Housing Investment, and Economic Development", *Housing Policy Debate*, 13(4) : 701-28.
- Ding, C., R. Simons et E. Baku. 2000. "The Effect of Residential Investment on Nearby Property Values: Evidence from Cleveland, Ohio", *Journal of Real Estate Research*, 19(1/2) : 23-48.
- DiPasquale, D. et M. Kahn. 1999. "Measuring Neighborhood Investments : An Examination of Community Choice", *Real Estate Economics* 27(3) : 389-424.
- Driant J-C. 2004. « Les conditions de logement des ménages à bas revenus », *INSEE première*, 950 : 1-4.
- Dye, R.F. et Merriman D.F. 1999. "Popular Financing Tool Hurts", *Engineering News Record* 243(4) : 123
- Ellen, I. G., Schill, M., Susin, S. et S. Swartz. 2001. "Building Homes, Reviving Neighborhoods: Spillovers from Subsidized Construction of Owner Occupied Housing in New York City", *Journal of Housing Research*, 12(2) : 185-216.
- Ellickson, B. 1981. "An Alternative Test of the Hedonic Theory of the Housing Markets", *Journal of Urban Economics*, 9(1) : 56-79.
- Ellickson, B. 1978. "Hedonic Theory and Housing Markets", Discussion Paper, University of California Los Angeles 124.

- Fack G. 2005. « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et Statistique*, 381-382 : 17-40.
- Ford, E. J. Jr. 1974. "Estimating Consumer's Surplus Losses of Relocates from an Urban Renewal Project", *Land Economics*, 50(2) : 168-171.
- Gateau-Leblanc, N. et R. Paris. 2004. « Économie du renouvellement urbain », *Annales de la recherche urbaine*, 97 : 17-22.
- Ge, W. 1995. "The Urban Enterprise Zone", *Journal of Regional Science*, 35(2) : 217-231.
- Gleeson, M. E. 1992. "Renovation of Public Housing : Suggestions from a Simple Model", *Management Science*, 38(5) : 655-666.
- Gobillon, L. et D. Leblanc. 2005. "Quelques effets économiques du prêt à taux zéro", *Économie et Statistique*, 381-382 : 63-89.
- Goetz, EG, HK Lam et A. Heitlinger. 1996. "There Goes the Neighborhood ? The Impact of Subsidized Multi-Family Housing on Urban Neighborhoods", Minneapolis : Center for Urban and Regional Affairs.
- Gravel, N., Martinez, M. et Trannoy A. 1998. « L'approche hédonique du marché immobilier », *Études Foncières* 78 : 14-17.
- Greenberg, M. R. 1999. "Improving Neighborhood Quality: A Hierarchy of Needs", *Housing Policy Debate*, 10(3) : 601-624.
- Haig, R. M. 1926. "Toward Understanding of the Metropolis", *Quarterly Journal of Economics*, 40(2) : 179-208.
- Hartzok, A. 1997. "Pennsylvania's Success with Local Property Tax Reform: The Split Rate Tax", *American Journal of Economics and Sociology*, 56(2) : 205-213.
- Hastie, T. et R. Tibshirani. 1990. "Generalized Additive Models", Chapman & Hall, New York.
- Ioannides, Y. M. 2003. "Interactive Property Valuations", *Journal of Urban Economics*, 53(1) : 145-170.
- Ioannides, Y.M. et J.E. Zabel. 2003. "Neighborhood Effects and Housing Demand", *Journal of Applied Econometrics*, 18(5) : 563-584.
- Ioannides, Y.M. et J.E. Zabel. 2002. "Interactions, Neighborhood Selection and Housing Demand", Document de travail Tufts University.
- Jayet, H. 1996. « L'analyse économique des migrations, une synthèse critique », *Revue économique*, 47(2) : 193-225.

- Kain, J. F. et J. M. Quigley. 1970. "Evaluating the Quality of the Residential Environment", *Environment and Planning*, 2 : 23-32.
- Kern C. 1981. "Upper-Income Renaissance in the City: its Sources and Implications for the City's Future", *Journal of Urban Economics*, 9 : 106-124.
- Kern C. 1979. "Private Residential Renewal and the Supply of Neighborhoods", in D. Segal, *The Economics of Neighborhood*, 121-146.
- Koven, A. et S. Koven. 1993. "Tax Reform: Housing Incentives in Des Moines, Iowa", *Journal of Urban Affairs*, 15(6) : 491-503.
- Laferrière A. 2004. « La politique économique du logement : les enseignements de l'expérience française », journée d'étude RIB/RBDH.
- Laferrière A. et D. Le Blanc. 2002. « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et Statistique*, 351 : 3-30.
- Le Blanc D., A. Laferrière et R. Pigois. 1999-8. « Les effets de l'existence du parc HLM sur le profil de consommation des ménages », *Économie et Statistique*, 328 : 37-60.
- Lee, C.-M., Culhane, D. P. et S. M. Wachter. 1999. "The Differential Impacts of Federally Assisted Housing Programs on Nearby Property Values: A Philadelphia Case Study", *Housing Policy Debate*, 10(1) : 75-93.
- Lhommeau B. 2000. « Le logement des allocataires du RMI », *Recherches et Prévisions*, 62 : 116-124.
- Linossier R., S. Russeil, R. Verhage et M. Zepf. 2004. « Effacer, conserver, transformer, valoriser : Le renouvellement urbain », *Annales de la recherche urbaine*, 97 : 23-26.
- Listokin, D., B. Listokin et M. Lahr. 1998. "The Contributions of Historic Preservation to Housing and Economic Development", *Housing Policy Debate*, 9(3) : 431-478.
- Malpezzi, S. et K. Vandell. 2002. "Does the Low-Income Housing Tax Credit Increase the Supply of Housing?", *Journal of Housing Economics*, 11 : 360-380.
- Manski, C. F. 1993. "Identification of Endogenous Social Effects: The Reflection Problem", *The Review of Economic Studies*, 60(3) : 531-542.
- Mao, J. C. T. 1966. "Efficiency in Public Urban Renewal Expenditures through Benefit-Cost Analysis", *Journal of American Institutional Planners*, 32(1) : 95-107.
- Mayer, N. S. 1981. "Rehabilitation Decisions in Rental Housing: An Empirical Analysis", *Journal of Urban Economics*, 10(1) : 76-94.

- McClure, K. 1998. "Housing Vouchers versus Housing Production: Assessing Long-Term Costs", *Housing Policy Debate*, 9(2) : 355-371.
- McConney, M. E. 1985. "An Empirical Look at Housing Rehabilitation as a Spatial Process", *Urban Studies*, 22(1) : 39-48.
- McFadden, D. 1978. "Modelling the Choice of Residential Location", in *Spatial Interaction Theory and Planning Models*, eds. Karlqvist, Anders *et al.*, North-Holland, Amsterdam, 75-96.
- McFadden, D. 1974. "Conditional Logit Analysis of Qualitative Choice Behavior" in *Frontiers in Econometrics*, ed. P. Zarembka, Academic Press, New York, 105-140.
- McGreal S., Berry J., Lloyd G. et J. McCarthy. 2002. "Tax-Based Mechanisms in Urban Regeneration: Dublin and Chicago Models", *Urban Studies*, 39(10) : 1819-1831.
- Mendelsohn, R. 1977. "Empirical Evidence on Home Improvements", *Journal of Urban Economics*, 4(4) : 459-468.
- Messner, S. D. 1968. "Urban Redevelopment in Indianapolis: A Benefit-Cost Analysis", *Journal of Regional Science*, 8(1) : 145-158.
- Mills E. 1967. "An aggregative Model of Resource Allocation in a Metropolitan Area", *American Economic Review*, 57 : 197-210.
- Muth R. 1969. *Cities and Housing*, University of Chicago Press, Chicago.
- Nappi-Choulet, I. 2006. "The Role and Behaviour of Commercial Property Investors and Developers in French Urban Regeneration: The Experience of the Paris Region", *Urban Studies*, 43(9) : 1511-1535.
- Needham, B., A. Adair, P. van Geffen, M. Soththewes. 2003. "Measuring the Effects of Public Policy on the Finances of Commercial Development in Redevelopment Areas: Gap Funding, Extra Costs and Hidden Subsidies", *Journal of Property Research*, 20(4) : 319-342.
- Novarina G. and P. Pucci. 2004. « Renouvellement en France/requalification en Italie : Formes récentes du partenariat public-privé », *Annales de la recherche urbaine*, 97 : 83-92.
- O'Sullivan, A. 2002. *Urban Economics*, fifth edition, Irwin Series in Economics.
- Oates W. E. and R. M. Schwab. 1997. "The Impact of Urban Land Taxation: The Pittsburg Experience", *The National Tax Journal*, 50(1) : 1-21.
- Priemus, H. 2004. "Housing and New Urban Renewal: Current Policies in the Netherlands", *European Journal of Housing Policy*, 4(2) : 229-246.

- Quigley, J. 1986. "The Evaluation of Complex Urban Policies, Simulating the Willingness to Pay for the Benefits of Subsidy Programs", *Regional Science and Urban Economics*, 16 : 31-42.
- Quigley, J. 1985. "Consumer Choice of Dwelling, Neighborhood and Public Services", *Regional Science and Urban Economics*, 15 : 41-63.
- Renard, V. 2006. "Finances locales et formes du développement urbain", <http://cecopolYTECHNIQUE.fr/en/home/renard/FR>.
- Roback, J. 1982. "Wages, Rents, and the Quality of Life", *The Journal of Political Economy*, 90(6) : 1257-1278.
- Rohe, W., G. McCarthy and S. Van Zandt. 2000. "The Social Benefits and Costs of Homeownership", Document de travail 00-01, Washington DC : Research Institute for Housing America.
- Rosen, S. 1974. "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition", *The Journal of Political Economy*, 82(1) : 34-55.
- Rothenberg, J. 1967. *Economic Evaluation of Urban Renewal*, Washington : Brookings Inst.
- Rothenberg, J. 1965. "Urban Renewal Benefits", in *Measuring Benefits of Government Investments*, ed. R. Dorfman. Washington : Brookings Inst.
- Santiago, A. M., Galster, G.C. et P. Tatian. 2001. "Assessing the Property Value Impacts the Dispersed Housing Subsidy Program in Denver". *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(1) : 65-88.
- Schaaf, A. H. 1969. "Effects of Property Taxation on Slums and Renewal: A Study of Land-Improvement Assessment Ratios", *Land Economics*, 45(1) : 111-117.
- Schaaf, A. H. 1964. "Public Policies in Urban Renewal: An Economic Analysis of Justifications and Effects", *Land Economics*, 40(1) : 67-78.
- Schall, L. D. 1976. "Urban Renewal Policy and Economic Efficiency", *The American Economic Review*, 66(4) : 612-628.
- Schill, M. et R. Nathan. 1983. *Revitalizing America's Cities*, State University of New York Press, Albany.
- Schussheim, M. J. 1960. "A Pure Theory of Urban Renewal: A Comment", *Land Economics*, 36(4) : 395-396.
- Schwartz, A. 1999. "New York City and Subsidized Housing: Impacts and Lessons of the City's \$5 Billion Capital Budget Housing Plan", *Housing Policy Debate*, 10(4) : 839-877.

- Shear, W. B. 1983. "Urban Housing Rehabilitation and Move Decisions", *Southern Economic Journal*, 49(4) : 1030-1052.
- Shroder, M. et A. Reiger. 2000. "Vouchers versus Production Revisited", *Journal of Housing Research*, 11(1) : 91-107.
- Simons, R.A., A.J. Magner et E. Baku. 2003. "Do Housing Rehabs Pay Their Way? A National Case Study", *Journal of Real Estate Research*, 25(4) : 431-461.
- Simons, R., R. Quercia et I. Maric. 1998. "The Effect of New Housing Construction and Neighborhood Disinvestment on Residential Sales Price", *Journal of Real Estate Research*, 15 : 147-161.
- Susin S. 2002. "Rent Vouchers and the Price of Low-Income Housing", *Journal of Public Economics*, 83 : 109-152.
- Sweeney, J. L. 1974. "Housing Unit Maintenance and the Mode of Tenure", *Journal of Economic Theory*, 8(2) : 111-138.
- Tuminaro, S.J. et A. Solis. 1997. "A Case Study of Neighborhood Housing Services of Savanna", préparé pour : *Neighborhood Reinvestment Corporation*.
- Wallace, D.A. 1968. "The Conceptualizing of Urban Renewal", *The University of Toronto Law Journal*, 18(3) : 248-258.
- Weaver, R. 1963. "Current Trends in Urban Renewal", *Land Economics*, 39(4) : 325-341.
- Weicher, J.C. 1990. "The Voucher/Production Debate", in *Building Foundations : Housing and Federal Policy*, ed. D. DiPasquale and L. C. Keyes, 263-292. Philadelphia : University of Pennsylvania Press.
- Weicher, J.C. 1972. "The Effect of Urban Renewal on Municipal Service Expenditure", *The Journal of Political Economy*, 80(1) : 86-101.
- Zabel, J. 2004. "The Demand for Housing Services", *Journal of Housing Economics*, 13 : 16-35.

Les dispositifs français

L'article a été consacré à discuter du bien-fondé des interventions publiques (surtout en matière de rénovation urbaine) et aux moyens de les évaluer. Nous avons vu que parmi les facteurs de paupérisation et de dégradation du bâti pouvaient figurer la piètre qualité des résidences, une concentration de logements sociaux, un manque d'attractivité d'un quartier et une faible activité économique. Si les sources sont multiples, il peut être nécessaire d'utiliser plusieurs politiques complémentaires. Nous consacrons cette annexe aux politiques menées en France. Nous indiquons les objectifs poursuivis par ces politiques et, ce faisant, nous indiquons à quel corpus théorique du texte ces dernières peuvent être reliées. L'annexe est organisée en trois parties. La première partie définit les formes de rénovation urbaine en France et ses acteurs. La seconde partie survole les politiques d'aménagement du territoire au sens large. Enfin, la dernière partie décrit les politiques d'aide au logement.

A.1. Les opérations de renouvellement urbain

Dans cette première partie, nous décrivons les types d'opérations de rénovation urbaine puis les acteurs qui y prennent part.

L'expression rénovation urbaine, prise au sens large, recouvre plusieurs types d'interventions que nous pouvons séparer en trois grandes catégories.

La première regroupe les *interventions en quartiers prioritaires, en périphérie, majoritairement d'habitat social*. Ces dernières consistent essentiellement à éliminer des concentrations socio-résidentielles en les éparpillant ailleurs ou en les relogant sur place dans de petites unités. L'objectif vise principalement à la dédensification et à la mixité sociale, voire à la mixité fonctionnelle. L'échelle privilégiée est celle du quartier et non de l'agglomération.

La seconde catégorie de rénovation urbaine concerne les *autres quartiers résidentiels dégradés* (non situés en périphérie et dont l'habitat social n'est pas majoritaire). Lorsque les quartiers sont bien desservis par les transports en commun, les chances de transformation sont plus grandes. Lorsqu'il s'agit de secteurs anciens dans des villes où le marché immobilier est déprimé et où les investisseurs privés sont rares ou absents, il est en revanche plus difficile de recréer les conditions d'un marché immobilier attractif²⁸.

28. Bonneville (2004) est même assez pessimiste et conclut qu'on n'observe pas d'impacts réels sur le marché immobilier local, aussi bien pour les prix qui demeurent à un niveau bas que pour

Enfin la rénovation urbaine de *friches industrielles, militaires ou urbaines* offre la troisième catégorie de rénovation urbaine. Souvent bien insérées à proximité des quartiers centraux et bien desservies par les transports en commun, elles offrent des possibilités plus aisées de recyclage (si on exclut les situations où les sols sont pollués par exemple), dès lors que les marchés immobiliers sont suffisamment actifs et que les investisseurs sont demandeurs de sites de développement. Ces opérations, souvent conduites sous forme de Zones d'aménagement concertées (ZAC), sont caractérisées par un changement d'usage. Les investisseurs privés y jouent un rôle essentiel.

Les deux derniers types de rénovation urbaine ne sont ni répertoriés dans les zones prioritaires du contrat de ville, ni classifiés au sens strict comme des opérations de rénovation urbaine et ne bénéficient pas des aides de l'État.

Les actions reposent en majorité sur les bailleurs sociaux et les investissements publics. Les acteurs du secteur privé jouent un rôle plus modeste et se concentrent sur certains types d'intervention. On compte des aménageurs – promoteurs qui engagent des opérations défiscalisées (Besson ou de Robien), des entreprises profitant des zonages à fiscalité spécifique type ZFU et des groupes financiers (fonds de pension, banques). Un consensus semble se dégager autour de la nécessité d'un rôle fort de l'action publique²⁹ comme élément moteur et encadrant de l'action privée. Les collectivités publiques doivent assumer un ensemble de tâches (mobilisation du foncier, démolitions préalables, mise à niveau des équipements...), préalablement à l'intervention des investisseurs privés qui agissent alors comme des promoteurs – constructeurs à l'échelle d'îlots urbains, ou d'une simple parcelle. De plus, les opérateurs privés n'ont pas fait le choix de se porter vers les quartiers les plus en difficulté, n'estimant pas que les espérances de gains y soient suffisantes, en tout cas à court terme. Ils maintiennent en revanche une pression considérable sur les secteurs rentables que sont les centres-villes de grandes agglomérations et le périurbain. La sphère publique disposant de moyens limités a du mal à s'opposer à cette pression et tente de se concentrer sur les quartiers en difficulté.

A.2. Aménagement du territoire et actions sur les quartiers

Nous avons vu, à la section 2.1, que l'état de sous-investissement résidentiel dans un quartier peut perdurer si l'État n'intervient pas. De plus, le manque d'activité économique dans un quartier peut aussi être responsable de la paupérisation. Aussi, cette partie aborde-t-elle la question des orientations en matière

l'activité immobilière privée. Sa conclusion est probablement à relativiser. Car la pression sur le marché immobilier a été telle ces dernières années que les investisseurs reviennent aussi dans ces villes.

29. Par sphère publique, nous spécifions l'État avec, à ses côtés, les villes, les intercommunalités, les départements et les régions, de même que dans certains cas l'Union européenne.

d'aménagement du territoire et des incitations à investir dans certaines zones pour promouvoir un développement plus équilibré des territoires.

Les différents paliers de gouvernement disposent de différents outils pour fixer des objectifs en matière d'habitat, de développement économique et de déplacements. Des orientations sont données par les Programmes locaux de l'habitat (PLH) qui s'inscrivent dans la continuité des Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des Plans de déplacements urbains (PDU). Dans le cadre du Plan local d'urbanisme (PLU), des Coefficients d'occupation du sol (COS) permettent d'influencer la *densité* de population. Comme ces "normes de densité" sont définies à un niveau local, on peut craindre des disparités entre communes. En effet, certaines communes sont réticentes à accueillir des logements collectifs de forte densité et peuvent fixer des coefficients faibles pour éviter cela. En réponse, la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU), adoptée en 2000, prévoit que chaque commune de plus de 1 500 habitants en Ile-de-France et de plus de 3 500 habitants dans les autres régions³⁰ devra accueillir *au moins 20 % de logements sociaux*.

Pour lutter contre la dégradation de certains quartiers et pour éviter une insuffisance de l'offre, il peut être nécessaire de mettre en place des incitations aux investissements résidentiels. Les dispositifs Perrisol, Besson ou Robien *favorisent l'investissement locatif*. Des déductions fiscales sont accordées dès lors qu'un agent investit dans un logement qu'il envisage de louer pendant une période minimum. Ce type de mesure risque toutefois de favoriser la construction sur terrain vacant (et l'étalement urbain) au détriment de la rénovation urbaine (voir Renard, 2006). La *taxe annuelle sur les logements vacants*, perçue dans les communes des agglomérations de plus de 200 000 habitants, incite les propriétaires à mettre leurs logements sur le marché. Il est ainsi plus coûteux de laisser des logements abandonnés, même dans des environnements dégradés. En outre, les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) permettent aux propriétaires bailleurs ou occupants de recevoir des subventions pour réaliser des travaux. Par ailleurs, depuis la loi du 6 juillet 1989, des dispositions obligent tout propriétaire à fournir à son locataire un *logement décent*, répondant à des normes minimales de confort le rendant conforme à l'usage d'habitation. Cette dernière réglementation devrait aider à lutter contre la dégradation des bâtiments. Le dernier outil pouvant promouvoir les investissements résidentiels est la fiscalité locale directe (dont la taxe d'habitation et la taxe foncière). Nous relierons les caractéristiques des taxes foncières aux points principaux soulevés dans la section 4.1. On observe, en France, que les *taux* des taxes foncières sur les *propriétés bâties* sont bien *inférieurs* aux *taux* des taxes foncières sur les *propriétés non bâties*, *comme il se doit pour inciter*

30. Les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décru entre les deux derniers recensements de la population ou dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité sont exemptées de cette loi.

à la construction (voir section 4.1). Les écarts entre les taux peuvent être très variables d'une commune à l'autre. Les *incitations à vendre ou à construire* pour ne pas garder des terrains nus sont donc très hétérogènes d'une commune à l'autre. Elles sont d'autant plus fortes que le différentiel entre les deux taux est important. Cependant, les incitations ne dépendent pas uniquement des taux mais aussi de la base fiscale qui est égale à la valeur locative cadastrale diminuée d'un abattement de 20 % pour les propriétés non bâties et de 50 % pour les propriétés bâties³¹. La valeur locative cadastrale (et donc la base) n'a pas de lien direct avec la valeur marchande ou le loyer réel d'un bien foncier ou immobilier. Les valeurs locatives cadastrales pour les propriétés non bâties ont été calculées en 1960 en tenant compte du rendement à l'hectare. Elles sont déconnectées des valeurs marchandes actuelles. L'impôt foncier sur les propriétés non bâties reste donc faible et incite peu à vendre ou à construire. Il ne reflète pas non plus les pressions foncières, comme il le devrait, pour équilibrer le marché. Les valeurs locatives cadastrales pour les propriétés bâties ont été calculées en 1970 en tenant compte du confort. Elles dépendent de la surface, des éléments de confort et de l'état d'entretien de l'immeuble, elles sont réactualisées en fonction de l'inflation ou des réhabilitations apportées. Il faudrait s'assurer, en suivant les préconisations de Schaaf (1969), que les propriétés dégradées ne sont pas sous-taxées.

Nous terminons par un autre volet d'intervention, l'incitation à la création d'emploi discutée à la section 4.3. L'idée de créer des zones avec une fiscalité intéressante pour les entreprises vient du constat que les quartiers défavorisés sont caractérisés par un taux de chômage élevé. Les revenus potentiels fiscaux s'en trouvent alors aussi réduits. En attirant des entreprises, l'idée est surtout de promouvoir l'emploi et la mixité des fonctions. En France, les Zones franches urbaines (ZFU) puis ensuite les Zones de redynamisation urbaine (ZRU) ont été créées dans cet esprit. Ces zones sont implantées dans des Zones urbaines sensibles (ZUS). Les petites entreprises, déjà présentes ou qui s'installent dans ces zones, se voient accorder des exonérations fiscales et sociales pendant une période de 5 ans. En contrepartie, elles doivent réserver un tiers de leurs embauches ou de leurs emplois à des habitants des quartiers classés en ZUS dans l'unité urbaine. Cette mesure peut donc bénéficier, tant à des résidents de la ZFU ou ZRU d'implantation de l'entreprise qu'à des habitants d'autres ZUS de l'agglomération. Pour maximiser les effets sur l'emploi, il faudrait s'assurer en suivant Ge (1995) que les entreprises implantées en ZFU ou en ZRU sont des entreprises qui emploient intensément le facteur travail et entretiennent d'étroites relations avec les autres entreprises de la zone.

31. Cet abattement est destiné à compenser forfaitairement les frais et charges du propriétaire.

A.3. Aide au logement

Un surpeuplement accentué et des logements insalubres peuvent avoir des effets négatifs sur la santé mentale et sur la scolarité pour le premier, et sur la santé physique pour les seconds. De plus, quand l'accès ou le maintien dans un logement n'est pas assuré, des problèmes d'exclusion sociale et de sécurité se posent. On ne s'étonnera donc pas que la notion de « droit au logement », reconnue depuis 1946, ait été réaffirmée avec la loi du 31 mai 1990 et renforcée par l'ajout d'une notion de droit à un « logement décent », et par une loi contre les exclusions. On comprend aussi mieux pourquoi des aides spécifiques, telles que les aides au logement, ont été créées. Nous avons vu, en outre, à la section 4.4, quel rôle pouvaient jouer les aides au logement sur l'offre résidentielle.

En France, les aides personnelles au logement représentent une part croissante des aides publiques versées pour le logement (deux tiers des aides publiques versées au secteur du logement en 2004, soit 14.4 milliards d'euros). Depuis la fin des années 1970, les aides directes à la personne ont été privilégiées au détriment des aides à la pierre, dont l'efficacité avait été remise en cause lors de la réforme de 1977. Il existe deux principales aides au logement pour les locataires : l'allocation logement (AL) qui se subdivise elle-même en une AL familiale (ALF) et une AL sociale (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL). Outre ces allocations, le Fonds de solidarité pour le logement (FSL), institué dans chaque département, peut aider les locataires à accéder à un logement et venir en aide aux locataires en difficulté. Pour l'acquisition d'un logement, sont, de plus, notamment accessibles : le prêt à 0 %, le prêt à l'accession sociale (PAS) et le prêt du 1 %. Comme nous l'avons mentionné, *le système a accordé une place croissante aux aides personnelles. Ce choix n'est pas neutre en termes d'impacts pour les personnes* et sur les marchés (voir notamment Laferrère, 2004). En effet, *les impacts et le coût de revient* des aides personnelles dépendent de la conjoncture et de l'offre de logements, mais aussi de changements sociodémographiques (décohabitations, naissances). Tous ces facteurs peuvent augmenter le nombre potentiel de bénéficiaires et compromettre l'objectif de solvabilisation et d'équité qui est assigné aux aides si les plafonds, les paramètres et les revenus implicites d'exclusion des barèmes ne sont pas suffisamment révisés. De plus, si les aides personnelles ont un effet inflationniste à court terme sur les loyers, une partie de l'aide peut être captée par les bailleurs (de même, les prêts aidés peuvent causer à court terme une hausse des prix des logements bon marché). Ces effets inflationnistes induisent à terme une augmentation plus ou moins importante de l'offre. Ainsi, même si les aides sont par nature « adaptables » (du fait des paramètres qui dépendent de la situation présente du ménage) et même si l'offre de logements répond aux changements de demande, l'existence des délais d'ajustement (à la fois des marchés et des barèmes) peut créer des situations de rupture pour les ménages ou empêcher l'accès à un logement. Il n'est pas certain

que ces aides parviennent toujours à solvabiliser tous les ménages qui en auraient besoin. Il existe toujours des personnes sans logement, très mal logées (logements surpeuplés, logements indécents, logements vétustes), qui assument difficilement la charge financière de leur logement, et ce, souvent malgré la perception d'aides au logement (voir, par exemple, Lhommeau, 2000). Ballain (2000) conclut à une dégradation de la situation de logement des personnes défavorisées depuis 1990. Les barèmes ne sont pas suffisamment adaptés, les plafonds sont trop bas et leur revalorisation se fait avec retard et est insuffisante (jusque récemment, elle était basée sur l'indice des coûts de construction qui est inférieur à l'évolution de l'indice réel des loyers).

Sur un autre plan, les réajustements des montants de l'aide à la personne, avec l'évolution des revenus et de la composition familiale ou du lieu de résidence, évitent les rentes de situation (qui peuvent exister par ailleurs, avec les aides à la pierre, dans le parc social). Laferrère *et al.* (2002) trouvent que les allocations logement ont conduit à une augmentation des loyers. Une autre étude française (Fack, 2005), même en prenant en compte les changements structurels qui se sont opérés, obtient une hausse des loyers des ménages à bas revenus.

À côté des aides personnelles au logement et des prêts aidés au ménage que nous venons d'évoquer existent des prêts aidés « locatif social » et d'autres aides qui permettent de subventionner la construction de logements locatifs sociaux. L'importance des HLM au sein du parc locatif s'est accrue pour atteindre au recensement de la population de 1999, une part de 39 % des locataires. Le Blanc *et al.* (1999) se sont intéressés à l'effet de l'existence de ce parc sur la consommation des ménages. Ils soulignent notamment qu'en se restreignant à l'habitat collectif, les HLM offrent des appartements de loyer inférieur de 40 % environ à celui du marché. Les gains sont plus élevés pour les locataires les plus pauvres. Les transferts en faveur des ménages, ainsi opérés sous forme de loyers plus bas que les loyers de marché, sont moins ciblés sur les populations les plus pauvres que les aides personnelles au logement du fait de la présence de ménages aux revenus élevés au sein du parc HLM (ces ménages sont présents au titre de la mixité sociale ou du fait de rentes de situation).